

AS POLÍTICAS BRASILEIRAS DE COMÉRCIO EXTERIOR — 1947-88*

Marcelo S. Portugal**

1 - Introdução

O objetivo principal deste artigo é fornecer uma introdução geral à política de comércio exterior brasileira, implementada durante o período 1947-88. Como é mostrado nas seções seguintes, as mudanças na política de comércio exterior, durante esse período, têm sido freqüentes. Essas mudanças foram, em alguns casos, bastante substanciais e, por isso, podem ser caracterizadas como mudanças no regime de política.

Essa análise da política comercial é não apenas importante por si só, mas também porque realça a questão da instabilidade dos parâmetros, que é vital para a estimação de equações de comércio exterior. Em um ambiente tão mutável, os coeficientes devem responder às mudanças substanciais que têm ocorrido no regime de política. Nesse sentido, essa discussão pode ser a base para a explicação de movimentos suaves e repentinos nos coeficientes estimados das equações de comércio exterior.¹

A descrição e a análise da política de comércio brasileira que estão disponíveis na literatura são apenas parciais. A maior parte delas focaliza-se apenas nas importações ou nas exportações para períodos de tempo bastante limitados.² Desse modo, procuramos integrar tal material de uma forma coerente para um período relativamente longo. Para o período 1947-81, utilizamos principalmente a literatura já existente, enquanto a discussão do período pós 1981 é baseada, essencialmente, em pesquisa original.

Este artigo tem sete seções adicionais. As próximas seis seções cobrem uma seqüência de subperíodos de distintos regimes de política comercial. A última seção, como é usual, apresenta algumas conclusões e observações.

* Este artigo foi traduzido do original **Brazilian Trade Policies, 1947-1988**, por Roger Bock Pereira.

** Professor do Curso de Pós-Graduação em Economia da UFRGS.

¹ Portugal (1992) apresenta vários modelos de parâmetro variável para as equações de comércio exterior brasileiras.

² Ver, por exemplo, em Von Doellinger et al. (1974, 1977), Dib (1985), Balassa (1979), Savasini (1978), Fachada (1990), Coes (1991), Ipea (1966) e Tyler (1985).

2 - Da liberalização a controles diretos — 1946-53

Ao final da Segunda Guerra Mundial, a posição do balanço de pagamentos brasileiro parecia bem confortável. Durante a guerra, como um resultado de sucessivos superávits comerciais — especialmente após 1942 — e de pagamentos reduzidos da dívida externa, o volume de reservas em ouro e moeda forte tinha aumentado substancialmente. Além disso, era esperado para o Pós-Guerra um incremento considerável na demanda mundial, causando, assim, uma grande elevação no preço internacional do café, o qual era responsável por aproximadamente 70% das exportações totais. Já para a conta de capital, expectativas governamentais também eram bastante otimistas. Acreditava-se que o apoio político e militar dado aos Estados Unidos durante a guerra renderia frutos no Pós-Guerra em termos de um ingresso significativo de capital público. Mais ainda, um crescimento no ingresso de capital privado também era esperado em resposta à política externa mais aberta que estava sendo proposta.³

Nesse cenário, o foco principal da política econômica era o combate à inflação, que havia chegado a 14,6% em 1946. Para ajudar nessa tarefa, o Governo decidiu manter a taxa de câmbio nominal constante ao nível de 1939 e liberalizar os controles cambiais.⁴ Como o diferencial entre inflação interna e externa foi substancial durante o período 1939-46, a taxa de câmbio real em 1946 estava consideravelmente sobrevalorizada, quando comparada à de 1939. Aos olhos do Governo, a taxa de câmbio sobrevalorizada ajudaria a combater a inflação, ao aumentar a oferta doméstica de bens. Por outro lado, uma desvalorização real do cruzeiro poderia aumentar a pressão sobre a inflação. Esperava-se que essa política tivesse algum efeito adverso sobre a balança comercial, mas, devido ao otimismo cambial mencionado acima, essa não era uma preocupação central.

Como as expectativas otimistas sobre o balanço de pagamentos não vieram a se concretizar, o Brasil experimentou déficits significativos no comércio exterior. Apesar do aumento no preço internacional do café, a queda das outras exportações, exceto café, manteve as exportações totais aproximadamente constantes. A elevação esperada no ingresso de capital não aconteceu, sendo o déficit comercial financiado por reduções nas reservas.⁵

As reservas em moeda forte foram exauridas muito rapidamente, forçando o Governo a mudar a política econômica. Depois de alguma legislação inicial fracassada, o Governo introduziu a Lei nº 262, de 23.02.48, criando a obrigatoriedade do licenciamento prévio para importação ou exportação de qualquer produto.⁶ No que diz respeito

³ Para uma descrição e análise mais detalhada da política externa brasileira e condições econômicas desse período, ver Mañan et al. (1980).

⁴ A liberalização da taxa cambial foi feita pelo Decreto-Lei nº 9.025, de 27.02.46.

⁵ A principal prioridade norte-americana no Pós-Guerra foi a reconstrução da Europa como parte da estratégia de contenção da expansão soviética.

⁶ De fato, alguns produtos foram isentos dessa obrigação.

às importações, o Governo começou a discriminar em favor dos bens essenciais, tentando reduzir as importações totais pela diminuição das importações de bens não essenciais. Foi criada a CEXIM, para controlar o sistema de licenças prévias. As importações foram divididas em três categorias, de acordo com critérios de essencialidade. O montante total de câmbio era distribuído entre essas categorias de forma a privilegiar as importações de bens essenciais. A primeira categoria que incluía os bens mais essenciais recebia 75% da disponibilidade de câmbio; a segunda, 20%; e a terceira, 5%. O controle das importações era, portanto, feito através de um controle de quantidade e não de preços. A variável de controle do Governo era o "tamanho da fila".

Alguns autores⁷ argumentam que o sistema de licenças era também usado para controlar as exportações totais, exceto café, mantendo o mercado doméstico bem abastecido e, dessa forma, ajudando a combater a inflação. Contudo não parece haver qualquer evidência forte para confirmar essa hipótese.

Para ajudar as exportações totais, exceto café, que eram seriamente afetadas pela taxa de câmbio sobrevalorizada, foram criadas as operações vinculadas. Alguns exportadores tiveram permissão de vender o câmbio diretamente aos importadores. A transação era feita pela taxa oficial mais um prêmio negociado pelas partes. Com isso, o Governo realizou uma desvalorização da taxa cambial para alguns produtos selecionados.

A deterioração da balança comercial durante 1951-52 levou o Governo a apertar a política comercial. A Guerra da Coreia deu origem a expectativas desfavoráveis quanto a possíveis deficiências de oferta, levando a um aumento preventivo nas importações. As operações vinculadas foram extintas, e o controle sobre importações tornou-se mais rígido.

Essa política de controle direto das importações com taxa de câmbio nominal fixa foi mantida até 1953.⁸ Apesar de ter permitido ao Governo um controle severo das importações, essa política enfrentava alguns obstáculos. Seus efeitos nas exportações totais, exceto café, eram muito prejudiciais, reduzindo, substancialmente, sua competitividade. Por outro lado, ela não era suficientemente ágil para lidar com problemas a curto prazo, como o incremento nas importações em 1951-52 deixou claro.

Numa tentativa de corrigir essas questões, a política cambial foi alterada em 1953. Ao invés de controles quantitativos, um novo sistema de taxas cambiais múltiplas foi criado. Ao mudar para uma política de controles via preço, o Governo foi capaz de encorajar exportações não tradicionais e, ao mesmo tempo, ter um mecanismo mais eficiente e flexível para administrar os fluxos de comércio exterior.

⁷ Ver, por exemplo, Leff (1967).

⁸ Para mais detalhes na política de comércio exterior durante esse período, ver Von Doellinger et al.

3 - O regime de taxas cambiais múltiplas — 1953-57

A mudança para taxas cambiais múltiplas começou em janeiro de 1953.⁹ Quanto às importações, uma nova taxa cambial "livre" foi criada em paralelo à taxa oficial. A taxa "livre" também era controlada pelo Governo, mas seu valor era mais alto do que a taxa oficial, que ainda estava fixada ao mesmo nível nominal de 18,5 Cr\$/US\$. A taxa oficial era usada para importações essenciais e para transações financeiras governamentais, enquanto a taxa "livre" era usada para as demais importações. Pelo lado das exportações, um ágio passou a ser adicionado à taxa oficial. Inicialmente, os exportadores de café recebiam Cr\$ 5,00 extras por dólar além da taxa oficial, enquanto os outros recebiam Cr\$ 10,00. Esses montantes foram alterados diversas vezes, ao longo do tempo.

Em outubro de 1953, a introdução da Instrução 70 da SUMOC ampliou as mudanças no sistema de taxa câmbio no Brasil.¹⁰ Foi criado um sistema com cinco taxas de câmbio diferentes para as importações e quatro para as exportações. Na verdade, entre 1953-54, havia apenas duas taxas para as exportações. Somente em 1955 é que o Governo aumentou para quatro o número de taxas cambiais para exportação. Os produtos de exportação foram classificados de acordo com sua competitividade nos mercados mundiais. O café estava no Grupo I, outros produtos agrícolas e minerais, tais como o algodão, o fumo, o quartzo, o cacau e o minério de ferro estavam nos Grupos II e III, enquanto outros produtos, incluindo os manufaturados, estavam no Grupo IV. Os produtos de importação também foram classificados em grupos diferentes, de acordo com sua necessidade, do Grupo I ao V.¹¹

O Governo tinha ainda o monopólio na compra de moeda estrangeira dos exportadores, pagando preços diferentes em grupos diferentes. A moeda estrangeira era, então, vendida em leilão entre importadores de cada um dos grupos. O controle das diferentes taxas de câmbio era feito através do controle da oferta de moeda no leilão de cada categoria.

A maior parte da moeda estrangeira disponível era reservada para os Grupos de I a III, mantendo-se a taxa de câmbio nesses grupos sobrevalorizada em relação aos demais. Dessa maneira, o Governo era capaz de controlar o volume de importações e de encorajar exportações, de acordo com as necessidades do balanço de pagamentos. Mais ainda, o esquema de taxas cambiais múltiplas serviu como um instrumento de política industrial. O esquema era de fato um sistema de subsídios às exportações e de tarifas variáveis, permitindo ao Governo manter seus objetivos em termos de substituição das importações e promover exportações ao mesmo tempo.

⁹ Lei nº 1.807 de 07.01.53.

¹⁰ A SUMOC era um embrião do Banco Central criado em 1945. Ela só se tornou um Banco Central de fato em 1964.

¹¹ De fato, havia três outras taxas. A taxa oficial, ainda fixada em termos nominais, era basicamente usada pelo governo, a taxa "livre" que era usada para transações financeiras, e a taxa de custo (custo de câmbio), igual à taxa oficial mais um prêmio médio pago aos exportadores, usado para alguns produtos específicos.

Tabela 1

DISCRIMINAÇÃO	Taxas de câmbio — 1953/57				
	1953(1)	1954	1955	1956	1957(2)
	(Cr\$/US\$)				
Importações					
Grupo I	31,77	39,55	80,70	83,05	60,76
Grupo II	38,18	43,63	105,23	111,10	81,56
Grupo III	44,21	57,72	176,00	149,99	106,34
Grupo IV	52,19	56,70	223,16	219,58	151,93
Grupo V	78,90	108,74	303,54	309,28	316,39
Exportações					
Café	23,36	(3)26,25	-	-	-
Outros	28,36	(3)31,50	-	-	-
Grupo I	-	-	31,50	37,06	38,16
Grupo II	-	-	37,91	40,10	43,06
Grupo III	-	-	43,18	49,88	55,00
Grupo IV	-	-	50,98	59,12	67,00

FORNE: SIMONSEN, M.H. (1961). **Os controles de preços na economia brasileira**. Rio de Janeiro: Consultec.

(1) Outubro-dezembro. (2) Janeiro-agosto. (3) Taxa média.

No que diz respeito à balança comercial, as taxas de câmbio múltiplas parecem ter tido o impacto pretendido. Exportações de bens não tradicionais cresceram, especialmente depois de 1954. O total das exportações ficou relativamente constante durante esse período, por causa do pobre desempenho das exportações de café, causado por uma queda na demanda mundial.

Pelo lado fiscal, a Instrução 70 tinha também um impacto positivo do ponto de vista do Governo. Apesar de haver grandes variações no balanço da conta de ágios e bonificações para o período como um todo, o ágio pago pelos importadores era maior que as bonificações recebidas pelos exportadores. Nesse sentido, a Instrução 70 tornou-se uma fonte de receita fiscal extraordinária para o Governo.

Outra medida de política comercial importante nesse período foi a Instrução 113 da SUMOC, de janeiro de 1955. Ela permitia a importação, por firmas estrangeiras instaladas no Brasil, de bens de capital para projetos aprovados com financiamento externo sem cobertura cambial. Esse esquema pretendia elevar o investimento direto e, ao mesmo tempo, reduzir a pressão da importação de bens de capital sobre os leilões de divisas. Uma parte crescente das importações de bens de capital foi feita através desse esquema.

O esquema de ágios e bonificações não estava livre de problemas. Apesar de permitir uma desvalorização cambial progressiva, que já era há muito tempo necessária, o sistema era administrativamente complicado, com leilões tendo de ser conduzidos, simultaneamente, em diferentes cidades.

4 - Reforma tarifária e unificação da taxa de câmbio — 1957-64

Como mencionado anteriormente, o esquema de taxas de câmbio múltiplas que começou em 1953 tinha o mesmo efeito de uma variável tarifária. Antes de 1957, as tarifas não eram muito eficazes em dar proteção à indústria doméstica, porque elas eram usualmente tarifas específicas. Depois de alguns meses, a alta inflação reduzia substancialmente a proteção efetiva.

Para superar esse problema, assim como os obstáculos administrativos das taxas de câmbio múltiplas, uma nova lei de tarifas foi apresentada em agosto de 1957. Ela criou um novo sistema tarifário *ad valorem*, com taxas entre 0% e 150%. Os produtos eram classificados pelo critério de essencialidade da mesma maneira que antes. Os bens intermediários e os de capital pagavam tarifas menores, normalmente de 0% a 50%, enquanto os bens de consumo eram taxados com alíquotas mais altas, entre 50% e 150%.¹²

A idéia era separar a política de taxa de câmbio e administração de política industrial. A proteção seletiva da indústria doméstica seria feita pela estrutura tarifária, ao passo que a taxa de câmbio passaria a ser somente um indicador de escassez de moeda forte.

O sistema de taxa de câmbio também foi simplificado. Em relação às importações, o número de taxas de câmbio foi reduzido para dois: geral e especial. Os produtos considerados essenciais eram importados, usando-se a taxa geral, mais valorizada, enquanto os bens de consumo e outros com um substituto doméstico eram importados pagando a taxa especial, mais desvalorizada. Quanto às exportações, a redução no número de taxas de câmbio foi feita gradativamente. Foi somente em 1959 que as taxas de câmbio de exportação foram reduzidas a apenas duas. Outras taxas, como a taxa "livre" e o custo de câmbio, não foram abolidas.¹³ De fato, muitos dos produtos de exportação foram gradativamente transferidos para a taxa "livre" mais desvalorizada.

Uma alteração substancial na política de taxa de câmbio aconteceu em 1961. O sistema de taxa cambial múltipla foi extinto, e uma política mais agressiva de controle da taxa de câmbio passou a ser adotada. Todas as exportações, incluindo café, foram unificadas sob a taxa "livre". Um movimento similar ocorreu nas importações. Excluindo alguns poucos produtos, todas as importações passaram a ser feitas pela taxa "livre". A importação de produtos, como petróleo bruto e trigo, ainda era feita usando-se o custo de câmbio. Como resultado de uma administração mais realista da taxa de câmbio, o Governo promoveu uma desvalorização de 100% do cruzeiro.

¹² Uma nova agência, o Conselho de Política Aduaneira (CPA), foi criada para preparar e revisar as tarifas.

¹³ Produtos como trigo e petróleo bruto ainda eram importados usando a taxa de custo.

Tabela 2

Taxas cambiais — 1957/61

(Cr\$/US\$)

ANOS	GERAL	ESPECIAL
1957(1)	80,29	179,67
1958	149,35	300,36
1959	201,75	365,88
1960	222,79	527,37
1961(2)	208,86	638,76

FONTE: IPEA (1966). **Setor de comércio internacional: diagnóstico preliminar.** Rio de Janeiro.

Apesar de haver um movimento claro em direção a uma taxa de câmbio única, a unificação ainda não era completa. A criação de um depósito compulsório ocasionava alguns diferenciais de taxa cambial. Os importadores eram forçados a depositar, em cruzeiros, o equivalente a 100% do valor das importações por um período de 150 dias. Como a taxa de juros de 6% por ano paga pelos certificados de depósito era inferior ao valor de mercado, o depósito compulsório representava um custo extra para compra de moeda estrangeira. Mais ainda, como alguns produtos eram isentos do depósito compulsório, havia, na verdade, um sistema de taxas de câmbio diferenciadas embutido nos depósitos compulsórios.¹⁴

Além dessas alterações já mencionadas na política econômica, foi também implementado, nesse período, um plano ambicioso de substituição das importações: o Plano de Metas. A maior parte do processo de substituição das importações tinha ocorrido no setor de bens de consumo final. O objetivo do Plano de Metas era estender esse processo às indústrias de bens de consumo intermediários e de bens de capital.

Como seria impossível para o Brasil financiar um programa de substituição das importações em grande escala usando somente recursos próprios, uma elevação substancial no ingresso de capital estrangeiro tornou-se imprescindível. Os recursos externos eram especialmente importantes, pois as exportações estavam caindo em razão da queda dos preços do café. Em 1957, o ingresso de investimento direto foi 60% maior do que no ano anterior. Mais ainda, depois dessa elevação, o nível de investimento estrangeiro direto permaneceu alto até o final do Plano, em 1961.

¹⁴ Petróleo bruto, trigo, bens importados de países dentro da Aliança Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), importações governamentais e bens a serem usados como insumos na produção de produtos de exportação estavam isentos do depósito compulsório.

Várias críticas podem ser feitas ao mundo de implementação do Plano de Metas, principalmente em termos do crescimento da inflação e da dívida externa. No entanto parece ser largamente aceito que ele teve um impacto importante ao mudar a estrutura industrial brasileira.

5 - O sistema de minidesvalorizações e incentivos às exportações — 1964-74

A principal característica desse período é a mudança gradual do eixo central da política de comércio exterior, da substituição das importações para a promoção das exportações. Ao longo de todo esse período, o Governo adotou várias medidas para liberalização das importações e para incentivos às exportações.

A unificação final da taxa de câmbio ocorreu em 1964, com o fim dos depósitos compulsórios. Uma mudança mais importante na política de taxa de câmbio ocorreu em 1968, com a introdução do sistema de minidesvalorizações cambiais. Entre 1957 e 1968, o Governo costumava corrigir a taxa de câmbio nominal pelo índice de preços internos somente depois de um longo atraso. Esse procedimento tinha o inconveniente de criar variações substanciais na taxa de câmbio real, visto que a sobrevalorização da moeda nacional era, então, totalmente corrigida de uma só vez.

Em 1968, o Governo criou um sistema de minidesvalorizações, no qual pequenas desvalorizações da taxa de câmbio nominal ocorriam em curtos intervalos de tempo, mantendo a taxa de câmbio real aproximadamente constante. Na verdade, a taxa de câmbio real não foi mantida constante, tendo variado de acordo com as condições de mercado e objetivos da política econômica. O aspecto mais importante desse sistema era possibilitar movimentos bem mais suaves da taxa de câmbio real e acabar com o problema da sobrevalorização crônica que vinha há várias décadas prejudicando o crescimento das exportações.

Nesse período, todos os controles restantes sobre importações foram retirados. As tarifas que vinham crescendo desde 1957 foram reduzidas depois de 1967. A tarifa média para a importação de produtos manufaturados caiu de 99% em 1966 para 57% em 1973,¹⁵ enquanto para as importações totais baixou de 16,5% para 10,7% no mesmo período. Ainda era compulsório obter a licença prévia para importação, mas as licenças eram conferidas sem quaisquer critérios arbitrários de seleção. Como resultado dessa política comercial mais aberta, e também devido ao crescimento econômico contínuo após 1967, as importações cresceram continuamente. Durante o período 1965-73, as importações totais cresceram de US\$ 0,941 bilhões para US\$ 6,199 bilhões, o que representa um aumento de 559%.

Foi também durante esse período que o Governo começou a dar um grande número de incentivos fiscais e financeiros às exportações. As exportações brasileiras tinham

¹⁵ Ver Braga e Tyler (1992).

estagnado por um longo período, crescendo somente em 3,5% entre 1950 e 1963. Tal estagnação era vista como o resultado das políticas de substituição das importações que teriam discriminado contrariamente ao crescimento das exportações.

De início, entre 1964 e 1968, o Governo removeu todos os obstáculos para o crescimento das exportações. Apesar do desconto dos impostos indiretos ser prática comum no comércio internacional, tais descontos não eram concedidos no Brasil. Produtos exportados tinham que pagar os impostos indiretos existentes, o IPI e o ICM.¹⁶ Em 1964, as exportações foram isentas do IPI, e, em 1968, essa isenção foi estendida ao ICM.¹⁷ O sistema de *drawback* foi criado, permitindo que insumos a serem usados na produção de produtos de exportação fossem importados livres do pagamento do Imposto sobre Importação.¹⁸

Várias outras medidas, na maioria implementadas depois de 1968, criaram um amplo sistema de subsídios às exportações. Primeiramente, o Governo concedeu isenção total do Imposto de Renda sobre lucros das exportações.¹⁹ Ele também concedeu subsídios financeiros via empréstimos para capital de giro, com taxas de juros menores que as taxas de mercado.²⁰ Finalmente, um esquema especial chamado crédito-prêmio do IPI foi criado para dar descontos aos exportadores em outros impostos de acordo com a isenção do IPI recebida. O exportador era isento não apenas de pagar impostos indiretos, mas também recebia um crédito relativo à isenção de impostos indiretos, que poderia ser usado para pagar outros impostos.²¹

Estas eram apenas as principais formas de incentivo. Várias outras medidas menos importantes ou abrangentes também foram tomadas. Para firmas com um comprometimento de longo prazo com a exportação, foi criado o programa BEFIEX.²² Esse programa permitia a importação de máquinas e insumos, para aumentar a produção doméstica sem pagar Imposto sobre Importação ou IPI. A diferença entre o BEFIEX e o sistema de *drawback* é que no anterior a isenção de impostos era concedida mesmo para bens que não seriam usados na produção para exportação. Mais ainda, as importações feitas pelo BEFIEX não estavam sujeitas à Lei da Similaridade. Um fundo

¹⁶ Ambos IPI e ICM, são impostos sobre valor adicionado, mas o IPI é um imposto federal, enquanto o ICM é um imposto estadual. Outras isenções também foram concedidas para alguns impostos específicos, tais como o Imposto Único sobre Minerais, o Imposto Único sobre Energia Elétrica e o Imposto Único sobre Combustíveis e Lubrificantes.

¹⁷ Decreto-Lei nº 61.514, de outubro de 1967, e Decreto-Lei nº 406, de dezembro de 1968, respectivamente.

¹⁸ Lei nº 53.967, de junho de 1964. As importações feitas pelo sistema de *drawback* eram isentas não apenas do Imposto sobre Importação, mas também do IPI, do ICM e de outros impostos relacionados à importação.

¹⁹ Lei nº 4.663, de outubro de 1966.

²⁰ Resolução do Banco Central nº 71, de novembro de 1967. Apesar de as regras que controlavam esses empréstimos mudarem através do tempo, as taxas de juros eram normalmente negativas, tendo em vista que a inflação não era levada em conta.

²¹ Decreto-Lei nº 491, de março de 1969, para o IPI e convênio CONFAZ AE01/70, de janeiro de 1970, para o ICM. As isenções do IPI e do ICM poderiam ser creditadas até um limite de 15%.

²² O BEFIEX foi criado pelo Decreto-Lei nº 1.219, de maio de 1972.

especial, o FINEX, foi criado para financiar exportações de bens de consumo e de capital. Foram dados incentivos para a criação de *trading companies*, e programas setoriais especiais foram também usados visando incentivar às exportações.²³

Deve ser notado, contudo, que a concessão de subsídios não era geral. Eles eram direcionados principalmente aos produtos manufaturados. Contudo a definição de produtos manufaturados dada pelo Governo era vaga, incluindo alguns minerais, alimentos processados, tais como açúcar e carne, e alguns produtos agrícolas, como a soja.

Em resumo, esse período representa uma ruptura substancial com o passado, mudando de uma política de substituição das importações, que discriminava desfavoravelmente as exportações, para uma política de administração da taxa de câmbio mais realista. Foram reduzidos os controles sobre importação e criados incentivos e subsídios à exportação. Os dados da Tabela 3 dão uma boa idéia da importância dos subsídios à exportação. Eles cresceram de 5% das exportações de produtos manufaturados em 1966 para 54,1% em 1974.

Tabela 3

Incentivos à exportação e tarifas no Brasil — 1966-74

(%)

ANOS	INCENTIVOS À EXPORTAÇÃO	TARIFA (1)
1966	5,00	16,50
1967	21,30	11,00
1968	26,20	14,50
1969	34,00	14,30
1970	43,80	11,80
1971	47,50	10,80
1972	48,50	10,80
1973	50,50	10,70
1974	54,10	9,50

FONTE: MUSALEM, A. (1981). Políticas de subsídios e exportação de manufaturados no Brasil. *Revista Brasileira de Economia*, v.35, n.1, p.17-41.

COMÉRCIO EXTERIOR DO BRASIL: exportação (1966/1972). Brasília: Ministério da Fazenda.

(1) Calculada como a razão entre as importações totais e o Imposto sobre Importação.

²³ Uma análise detalhada do sistema de financiamento de exportação no Brasil pode ser encontrada em Baumann e Braga (1986).

Exportações brasileiras aumentaram de US\$ 1,6 bilhão para US\$ 8,0 bilhões entre 1966 e 1974. Mesmo se considerando o crescimento no comércio mundial e as variações nos preços das exportações que aconteceram durante esse período, o crescimento nas exportações brasileiras é absolutamente notável. As importações mostram um padrão similar, crescendo 375% entre 1966 e 1973. Não obstante o crescimento estável nas exportações, o processo de liberalização da importação, principalmente depois de 1967, contribuiu para crescentes déficits na conta corrente do balanço de pagamentos. Tais déficits apenas puderam ser sustentados graças a substanciais ingressos de capital. Os empréstimos de longo prazo, por exemplo, aumentaram de US\$ 0,51 bilhão em 1966 para US\$ 6,89 bilhões em 1974.

6 - As crises do petróleo e da dívida — 1974-83

Depois de um período de políticas de importação mais liberais e de uma ênfase na promoção das exportações, a crise do petróleo em 1974 marcou um retorno às políticas "voltadas para dentro". O crescimento subsequente nos preços do petróleo e a elevação das taxas de juros em 1979, bem como a crise da dívida em 1983 também contribuíram para que as restrições à importação permanecessem prioritárias na agenda do Governo. Por isso, as principais características desse período foram a reintrodução das políticas restritivas à importação e uma política cambial mais agressiva — especialmente em 1983 —, enquanto o sistema de incentivos à exportação não foi alterado em qualquer sentido significativo.

Dada à queda na demanda internacional associada à crise do petróleo, a melhor esperança de diminuir o déficit comercial parecia ser a redução nas importações. No segundo semestre de 1974, o Governo introduziu as primeiras medidas restritivas. As tarifas sobre 900 produtos considerados não essenciais foram elevadas em 100%.²⁴ A emissão de licenças prévias relativas à importação para bens sujeitos a tarifas maiores que 55% passou a estar condicionada ao pagamento em dinheiro na compra de moeda estrangeira.²⁵ As empresas estatais foram proibidas de importar bens de consumo.²⁶

Em 1975, tornou-se claro que as medidas restritivas que haviam sido adotadas não eram suficientes para equilibrar a balança comercial. Por isso, novas medidas restritivas foram introduzidas. No começo de 1975, a obrigação de pagamento em dinheiro para a compra de moeda estrangeira foi estendida a produtos com uma tarifa maior que 37%.²⁷ Um depósito compulsório foi criado para bens que pagassem tarifas maiores

²⁴ Decreto-Lei nº 1.334, de junho de 1974. Mais tarde, no mesmo ano, outros 1.000 produtos também tiveram sua tarifa elevada em 100% pelo Decreto-Lei nº 1.364, de novembro de 1974.

²⁵ Resolução do Banco Central nº 289, de junho de 1974.

²⁶ Decreto nº 74.908, de novembro de 1974.

²⁷ Resolução do Banco Central nº 319, de fevereiro de 1975.

que 37%. Os importadores tinham que depositar o equivalente a 100% do valor das importações em moeda nacional no Banco Central. Esses depósitos eram retidos por 180 dias, sem que houvesse pagamento de juros ou de correção monetária.²⁸ Outros 680 produtos foram também incluídos na lista dos produtos sujeitos ao pagamento do depósito compulsório a despeito da sua tarifa.²⁹ Essas medidas representaram, na prática, o retorno a um sistema de taxa cambial múltipla para as importações.

Ao final de 1975, o Governo decidiu aumentar ainda mais as restrições. As tarifas sobre aproximadamente 2.000 produtos, incluindo alguns bens de consumo intermediários, foram elevadas.³⁰ A emissão de licenças para bens considerados supérfluos foi suspensa. Novos limites foram impostos sobre as importações do Governo, incluindo a proibição da importação de produtos, quando um similar doméstico estiver disponível.

Como parte do retorno às políticas "voltadas para dentro", o Governo começou um novo plano de substituição das importações, o Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND). A idéia era promover substituição das importações, principalmente no setor de bens de capital. Esse plano era visto como parte de um processo de ajustamento a longo prazo, em oposição ao ajustamento a curto prazo representado pelas restrições à importação e à demanda doméstica. Apesar de levar a um aumento das importações a curto prazo e à necessidade de se recorrer ao capital estrangeiro, o II PND era visto como fundamental para permitir crescimento a longo prazo. Castro e Souza (1985) argumentam que esse objetivo foi de fato atingido. De acordo com esses autores, o II PND levou a uma considerável substituição de importações, o que foi importante para explicar a possibilidade de crescimento econômico com importações relativamente estáveis após 1983.

As políticas de restrição às importações parecem ter tido um impacto substancial. A despeito do crescimento econômico contínuo durante esse período, o nível de importações foi mantido relativamente constante. Entre 1974 e 1978, o crescimento médio do PIB foi de 6,7%, enquanto o nível das importações esteve relativamente estável, em torno de US\$ 12,2 bilhões. Em 1978, as importações subiram para US\$ 13,7 bilhões, por causa de uma elevação acentuada nos preços. De fato, o sucesso na contenção de importações é ainda maior se levarmos em conta que os preços de importação estavam subindo. O *quantum* de importações, excluindo-se petróleo e trigo, foi reduzido em 24,2% durante esse período.

As exportações totais também cresceram de US\$ 8,0 bilhões para US\$ 12,7 bilhões entre 1974 e 1978. Nesse caso, no entanto, o principal fator explicativo para esse bom

²⁸ Resolução do Banco Central nº 331, de julho de 1975. O período foi estendido, mais tarde, para 360 dias pelo Decreto-Lei nº 1.427, de dezembro de 1975.

²⁹ Como aconteceu em 1961, alguns produtos estavam isentos de pagar o depósito compulsório. Importações de petróleo bruto, trigo, carvão, bens importados de países-membros da Aliança Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC) ou associados ao BEFIEX ou aos sistemas de *drawback* estavam isentos do depósito compulsório.

³⁰ Decreto-Lei nº 1.427, de dezembro de 1975.

desempenho foi a elevação nos preços das exportações. Não obstante, o *quantum* exportado cresceu, em média, 5,3% por ano, a despeito do cenário internacional desfavorável.

Em 1977-78, a situação do balanço de pagamentos parecia sob controle. Em 1977, pela primeira vez desde a crise do petróleo, um superávit na balança comercial foi atingido. Apesar de haver, em 1978, novamente um déficit na balança comercial, este não foi muito expressivo. Por outro lado, a conta capital tinha também melhorado, com um crescimento nos investimentos diretos e empréstimos a longo prazo. O Governo começou, de fato, a afrouxar alguns controles sobre importação. Em particular, vários produtos se tornaram gradativamente isentos do depósito compulsório.

Infelizmente, os eventos de 1979 levariam o Governo de volta à política de restrição às importações, no entanto, agora, com maior utilização da política cambial. A segunda grande elevação no preço do petróleo colocou, de novo, pressão sobre o Governo. Em apenas um ano, as importações subiram de US\$ 13,7 bilhões para US\$ 15,2 bilhões. Por outro lado, o salto nas taxas de juros também teve um impacto negativo sobre o balanço de pagamentos brasileiro. A política econômica norte-americana, combinando expansão fiscal e austeridade monetária, causou uma elevação substancial nas taxas de juros mundiais. Como o Brasil tinha acumulado uma grande dívida externa depois de 1974, isso significou um grande aumento nos pagamentos de juros. Em 1978, a dívida externa era 2,5 vezes maior de que era em 1974. Entre 1978 e 1979, o pagamento de juros da dívida externa quase dobrou, indo de US\$ 2,7 bilhões para US\$ 4,2 bilhões.

No início de 1979, o Governo decidiu tentar uma política de ajustamento gradativo, baseada na administração da taxa de câmbio. O depósito compulsório e o crédito-prêmio do IPI foram gradativamente removidos, mas, por outro lado, a taxa de câmbio real seria desvalorizada em 6% em 1979 e em pelo menos 1,1% em cada trimestre seguinte, até 1983.³¹ Pelo final do ano, como essa política gradualista falhou em fornecer os resultados desejados, uma política mais agressiva foi adotada. Em dezembro de 1979, o Governo acabou definitivamente com o depósito compulsório e o crédito ao IPI e desvalorizou a taxa cambial em 30%. Essa máxidesvalorização do cruzeiro representou uma mudança significativa em relação ao sistema de minidesvalorização, mas, de acordo com o Governo, era necessário corrigir o problema da balança de pagamentos.

Esperava-se que as conseqüências inflacionárias da máxidesvalorização fossem bastante significativas. Mais ainda, havia, na época, expectativas de que outra máxidesvalorização viria em seguida. Por isso, temeroso de que a inflação pudesse ficar completamente fora de controle durante 1980, o Governo mudou o curso mais uma vez e abandonou a política de desvalorização agressiva da taxa de câmbio. Tentando conter as expectativas inflacionárias, o Governo então pré-fixou a variação cambial nominal em apenas 40% durante 1980. Ao final do ano, apesar de a elevação da taxa de câmbio

³¹ O fim do crédito ao IPI também era uma demanda do GATT, que o considerava um instrumento de competição injusta.

nominal ter alcançado 54%, a taxa da inflação de 100% significou uma sobrevalorização substancial da taxa de câmbio real.

Essa sobrevalorização da taxa de câmbio real duraria até 1982, quando as minidesvalorizações foram aceleradas. Durante esse período, o Governo teve que se fiar em outros aspectos da política de comércio exterior. Em dezembro de 1979, alguns limites para importação foram impostos sobre empresas estatais.³² No segundo trimestre de 1980, o Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) foi introduzido. Na compra de câmbio para importações, a alíquota do IOF era de 15%.³³ Pelo lado da exportação, a principal alteração foi a reintrodução do crédito ao IPI em abril de 1981. Alguns outros pequenos ajustamentos foram também feitos nos incentivos à exportação. Os recursos disponíveis para financiar a exportação foram elevados, e uma taxa de juros fixa mais baixa que a taxa da inflação para financiar capital de giro para exportadores foi introduzida.³⁴

Juntamente com essas medidas, o programa de estabilização iniciado no segundo trimestre de 1980 também esperava ter efeitos positivos sobre a balança comercial. A idéia básica era reduzir a absorção doméstica de forma a, concomitantemente, diminuir as importações e aumentar as exportações via redução no nível de utilização da capacidade produtiva. Em 1981-82, o Brasil sofreu sua pior recessão, desde quando registros começaram a ser feitos em 1947.

O Brasil conseguiu restabelecer o superávit na balança comercial em 1981-82, graças ao aumento das exportações em 1981 e à redução das importações em 1982. O *quantum* importado, que não havia mudado até 1980, esteve em um declínio constante e profundo a partir de então. Entre 1981 e 1983, a quantidade das importações, excluindo o petróleo bruto e o trigo, foi reduzida, em média, em 18,7% ao ano.

Por causa das altas taxas de juros, os pagamentos relativos à dívida externa, durante esse período, foram bem substanciais. Entre 1979 e 1982, o Brasil pagou US\$ 31,0 bilhões em juros. Como os recursos necessários para cobrir esse pagamento não poderiam vir somente da balança comercial, novos empréstimos foram contraídos para pagar os empréstimos antigos. Tal situação, que é obviamente insustentável no longo prazo, levou à crise da dívida ao final de 1982.

Depois da interrupção dos pagamentos da dívida externa feita pelo México, tornou-se virtualmente impossível para o Brasil obter novos empréstimos. O FMI foi, então, chamado a interferir, e um novo programa de estabilização foi preparado. O aspecto básico do acordo era que o FMI e os bancos privados manteriam um fluxo de

³² Decreto nº 82.268, de dezembro de 1979. Algumas companhias específicas, como a PETROBRÁS, a SIDERBRÁS e a ELETROBRÁS, foram excluídas por causa da importância dos seus programas de investimento.

³³ Resolução do Banco Central nº 610, de abril de 1980. A taxa foi elevada, mais tarde, no ano para 25% pela Resolução do Banco Central nº 672, de dezembro de 1980.

³⁴ Em 1979, o Governo começou a cobrar uma taxa de juros fixa mais correção monetária. Em 1981, a taxa de juros sobre esses empréstimos foi fixada em 40%, enquanto a inflação para esse ano foi de 95,2%.

empréstimo mínimo, enquanto o Brasil colocaria em ação um programa de ajustamento capaz de gerar futuros superávits na balança comercial. Nenhuma redução sobre o estoque da dívida ou sobre as taxas de juros foi contemplada no acordo. O Brasil, assim como outros países em desenvolvimento, passou a arcar com todos os custos, para evitar o colapso do mercado financeiro internacional.

No que diz respeito à balança comercial, os principais aspectos do programa de estabilização eram a redução da demanda e uma política agressiva de taxa de câmbio. Em fevereiro de 1983, a taxa de câmbio foi desvalorizada em 30%. Para garantir que essa maxidesvalorização significasse uma desvalorização real, as minidesvalorizações foram aceleradas, para compensar a inevitável elevação da taxa de inflação. Ao contrário do que aconteceu em 1980, o controle da inflação não era mais o principal objetivo do Governo.³⁵

Apesar de a taxa de inflação ter mais que dobrado, de 99,7% para 211,0%, e o PIB caído em 3,4%, o programa de estabilização tem que ser considerado absolutamente bem-sucedido. O principal objetivo pretendido, obtenção de um superávit significativo na balança comercial, foi alcançado. Em 1983, o Brasil teve um superávit comercial de US\$ 6,5 bilhões, em função, principalmente, da redução das importações. As importações totais foram reduzidas em 20,4%, enquanto as exportações cresceram apenas levemente.

7 - O relaxamento de controles — 1984-88

A posição da balança comercial brasileira que tinha mostrado uma melhora substancial em 1983 esteve ainda mais confortável nos dois anos seguintes. Ajudada pelo crescimento na demanda mundial, as exportações brasileiras, para o período 1984-85, ficaram em torno de US\$ 26,3 bilhões.

A política cambial também merece algum crédito pelo bom desempenho das exportações. O Governo implementou uma política cambial priorizando a manutenção do nível da taxa de câmbio real. As minidesvalorizações foram tais que a desvalorização real que tinha ocorrido em 1983 não foi perdida. Uma alteração nas regras da política cambial no início de 1985 levou, de fato, a uma maior, embora temporária, desvalorização real. A partir de março de 1985, a taxa de câmbio nominal foi corrigida pela inflação média dos três últimos meses. Devido à relativa queda da taxa de inflação durante os meses seguintes, essa regra resultou numa maior desvalorização real do cruzeiro.³⁶

³⁵ Para uma descrição dessa tentativa de estabilização e comparações com planos anteriores, ver Carneiro (1986).

³⁶ Essa nova regra foi introduzida pela Resolução do Banco Central nº 1.001, de março de 1985.

As importações foram reduzidas ainda mais, de US\$ 15,4 bilhões para algo em torno de US\$ 13,5 bilhões, entre 1983 e 1984-85. Essa redução se deveu principalmente à queda nos preços do petróleo. As importações de petróleo bruto caíram de US\$ 7,6 bilhões para US\$ 5,4 bilhões entre 1983 e 1985.

O bom desempenho do balanço de pagamentos permitiu ao Governo adotar uma condução mais liberal em relação à política de comércio exterior. Vários bens importados foram, por um período temporário, isentos do IOF. Quanto às exportações, as medidas eram concentradas na redução da pressão sob o déficit do setor público. As taxas de juros para financiamento de capital de giro foram alteradas, reduzindo a diferença para a taxa de juros de mercado. De agosto de 1984 em diante, as operações financeiras foram feitas por bancos privados a uma taxa 10% menor que a taxa normal de mercado. A diferença entre as duas taxas era coberta pelo Governo.³⁷ Finalmente, o crédito-prêmio do IPI foi extinto em abril de 1985.

A elevação na inflação no primeiro semestre de 1986 e a posição relativamente confortável do balanço de pagamentos colocaram a política macroeconômica doméstica de volta ao topo da agenda. Em 28 de fevereiro de 1986, o Governo congelou todos os preços da economia, incluindo a taxa de câmbio e os salários, e terminou com o sistema de indexação formal generalizado. Durante os meses seguintes, a taxa de câmbio real permaneceu estável, pois o novo plano de estabilização tinha conseguido controlar os preços. Depois de junho, no entanto, a elevação nos preços domésticos levou a uma deterioração progressiva na taxa de câmbio real.

As exportações caíram substancialmente, de US\$ 25,6 bilhões para US\$ 22,3 bilhões entre 1985 e 1986. Os preços dos produtos exportados cresceram, mas a queda na quantidade foi muito maior. Outros fatores contribuíram para o decréscimo nas exportações, tais como a grande redução da capacidade ociosa e a grande elevação nos salários. Por outro lado, havia uma crescente expectativa de que o Governo teria que fazer outra maxidesvalorização para corrigir a taxa de câmbio. O ágio do dólar no mercado negro subiu para 100% em relação à taxa oficial. As expectativas de uma nova maxidesvalorização levaram ao adiamento das exportações e à antecipação das importações. Tentando quebrar tais expectativas, o Governo reintroduziu a política de minidesvalorizações em outubro e permitiu aos exportadores e aos importadores manterem depósitos, em dólares, no Banco Central.³⁸ No entanto era tarde demais para prevenir a queda nas exportações.³⁹

A deterioração da balança comercial teria sido pior se o grande crescimento das importações, exceto as do petróleo, não tivesse sido compensado parcialmente pela queda nas importações de petróleo bruto. As importações, exceto as do petróleo,

³⁷ Resolução do Banco Central nº 950, de agosto de 1984.

³⁸ Resoluções nº 1.208 e nº 1.209 do Banco Central, de outubro de 1986. Esses depósitos em dólares foram extintos mais tarde pela Resolução nº 1.492 do Banco Central, de junho de 1988.

³⁹ Para uma análise do plano de estabilização, ver Modiano (1987) e Franco (1986).

criaram de US\$ 7,7 bilhões para US\$ 11,2 bilhões entre 1985 e 1986. O sucesso na elevação da produção doméstica de petróleo e os preços internacionais mais baixos para esse produto significaram uma redução nas importações de petróleo de US\$ 5,5 bilhões para US\$ 2,8 bilhões entre 1985 e 1986. Essa elevação nas importações deve ser explicada não apenas pelo crescimento do PIB e dos salários, mas, também, pela política governamental de manter o mercado doméstico bem abastecido. Depois de alguns meses de controle sobre preço, vários bens estavam com baixo estoque, e um grande mercado negro para tais produtos foi se desenvolvendo.

Conseqüentemente, o superávit comercial foi reduzido de US\$ 12,5 bilhões para US\$ 8,3 bilhões. O déficit total do balanço de pagamentos também aumentou, gerando uma redução rápida das reservas. Esse processo de perda de reservas levou à suspensão dos pagamentos da dívida em fevereiro de 1987.

No começo de 1987, o centro da política econômica mudou novamente para o balanço de pagamentos. As minidesvalorizações diárias foram aceleradas, e, em dois dias, em maio e junho, uma desvalorização mais significativa, de 8,5% e 9,5% respectivamente, foi empreendida. Por causa da crescente inflação, essa política cambial mais agressiva falhou em restaurar a taxa de câmbio real ao seu nível anterior.

A posição da balança comercial, todavia, foi melhorada significativamente, como um resultado do crescimento nas exportações. A diminuição no nível de utilização da capacidade produtiva, causada pela redução no crescimento do PIB, e o aumento da demanda internacional são os principais fatores a explicar a elevação nas exportações. Em 1987, as exportações retomaram ao nível de 1984-85 e, em 1988, alcançaram o valor recorde de US\$ 33,8 bilhões.

8 - Conclusão

Tentamos mostrar neste artigo que a política de comércio exterior brasileira, entre 1947 e 1988, sofreu várias mudanças de regime. Durante esse período, houve sistemas de taxas de câmbio múltipla e única, a introdução do sistema de minidesvalorizações e sua suspensão temporárias pelas maxidesvalorizações em 1979 e 1983. O término parcial das políticas de substituição das importações em 1964 levou à criação de uma nova e ampla estrutura de incentivos às exportações. As importações, por outro lado, têm sido objeto de todos os tipos de controle. As principais alterações no que diz respeito às importações foram a introdução das tarifas *ad valorem* em 1957, os depósitos compulsórios e os controles quantitativos.

Tais mudanças na política comercial devem ter tido algum impacto sobre a estabilidade dos coeficientes das equações de comércio exterior. Como sugerido por Lucas (1976), mudanças no regime de política econômica têm, provavelmente, um certo efeito sobre a estabilidade das relações econômicas. Se os agentes econômicos têm expectativas racionais, eles devem modificar seu comportamento em resposta a mudanças no regime de política econômica.

Por outro lado, dois planos significativos de substituição das importações foram executados em 1957-60 e 1974-78. Apesar das várias críticas que podem ser feitas sobre

a condução e a oportunidade desses planos, é geralmente aceito que eles tiveram uma influência importante no sentido de alterar a estrutura industrial brasileira. Esses planos foram responsáveis pelo desenvolvimento de novas indústrias, especialmente nos setores de bens de capital e de bens de consumo intermediários.

Essas grandes mudanças na estrutura industrial da economia podem ter afetado o padrão do comércio exterior e, por isso, tiveram certamente um impacto na estabilidade das elasticidades do comércio exterior. Mais ainda, resta também considerar as possíveis influências do *quantum effect*⁴⁰ e os efeitos da agregação sobre a instabilidade dos parâmetros.

Bibliografia

- BALASSA, B. (1979). Incentive Policy in Brazil, **World Development**, v.7, p.1023-1042.
- BAUMANN, R., BRAGA, H. C. (1986). **O sistema brasileiro de financiamento às exportações**. Rio de Janeiro: IPEA/INPES.
- BRAGA, H. C., TYLER, W. G. (1992). Trade policies in Brazil. In: SALVATORE, D., ed. **National trade policies**. Amsterdam: North-Holland.
- CARNEIRO, D. D. (1986). **Stabilization policies and adjustment: the brazilian economy in the eighties**. Rio de Janeiro: PUC/RJ. Departamento de Economia. (Texto para discussão, n.138).
- CASTRO, A. B., SOUZA, F. (1985). **A economia brasileira em marcha forçada**. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- COES, D. V. (1991). Brazil. In: PAPAGEORGION, D., MICHELY, M., CHOKSI, A. M., ed.. **Liberalizing foreign trade: Brazil, Colombia and Peru**. Basil Blackwell/Oxford, v.4.
- DIB, M. de F. S. (1985). **Importações brasileiras: políticas de controle e determinantes da demanda**. Rio de Janeiro: BNDES.
- FACHADA, J. P. (1990). **Um estudo econométrico da balança comercial brasileira: 1975-1988**. (Dissertação de mestrado, PUC-RJ.)
- FRANCO, G. H. B. (1986). **O Plano Cruzado: diagnóstico performance e perspectivas a 15 de novembro**. Rio de Janeiro: PUC/Departamento de Economia. (Textos para discussão n.144).

⁴⁰ Ver Orcutt (1950).

- IPEA (1966), **Setor de comércio internacional: diagnóstico preliminar**. Rio de Janeiro: IPEA.
- LEFF, N. H. (1967). Export stagnation and autarkic development in Brazil, 1947-1962. **Quarterly Journal of Economics**, v.81, p.286-301.
- LUCAS, R. E. (1976). Econometric policy evaluation: a critique. **Journal of Monetary Economics**, v.1, p.85-110. (supl.).
- MALAN, P. S. et al. (1980). **Política econômica externa e industrialização no Brasil (1939/52)**. Rio de Janeiro: IPEA/INPES.
- MODIANO, E. M. (1987). **Plano Cruzado: a primeira tentativa**. Rio de Janeiro: PUC/Departamento de Economia. (Textos para Discussão n.171).
- MUSALEM, A. (1981). Política de subsídios e exportação de manufaturados no Brasil. **Revista Brasileira de Economia**, v.35, n.1, p.17-41.
- ORCUTT, G. (1950). Measurement of price elasticities in international trade. **Review of Economics and Statistics**, v.32, p.297-332.
- PORTUGAL, M. S. (1992). **Brazilian foreign trade: fixed and time varying parameter models**. Universidade de Warwick. (Tese de doutorado não publicada).
- SAVASINI, J. A. A. (1978). **Exporte promotion: the case of Brasil**. New York: PRAEGER.
- SIMOMSEN, M. H. (1961). **Os Controles de preços na economia brasileira**. Rio de Janeiro: Consultec.
- TYLER, W. G. (1985). Effective incentives for domestic market sales and exports. **Journal of Development Economics**, v.18, p.219-242.
- VON DOELLINGER, C. et al. (1974). **Política brasileira de comércio exterior e seus efeitos, 1967/73**. Rio de Janeiro: IPEA/INPES.
- VON DOELLINGER, C. et al. (1977). **Políticas e estrutura das importações brasileiras**. Rio de Janeiro: IPEA/INPES.

Abstract

In this article we present a critical survey of the Brazilian trade policy for the period 1947/1988. We show that there has been frequent changes in the central aim of this policy, oscillating between restrictive and liberal policies. We try to highlight that these changes can be characterized as regime changes. Therefore, estimates of the trade equations coefficients may be subjected to the Lucas critique.