

Salvaguardas, «dumping» e subsídios: a perspectiva brasileira*

JOSÉ TAVARES DE ARAUJO JR.**
LEANE CORNET NAIDIN***



A atual rodada de negociações do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT) tende a ser marcada pelo confronto de dois paradigmas parcialmente antagônicos: o liberalismo neoclássico e o protecionismo desenvolvimentista. O primeiro paradigma fornece o instrumental analítico e os critérios normativos utilizados nos documentos produzidos pelos governos das principais economias industrializadas e pela maioria dos organismos internacionais. Seu receituário, extraído dos manuais da teoria neoclássica, é simples e inequívoco: para que as transações internacionais voltem a crescer às taxas observadas nas décadas de 50 e 60, é necessário retomar o esforço liberalizante realizado pelos Estados Unidos e a Comunidade Económica Européia (CEE) naquele período e concluir a tarefa interrompida nos anos 70. Esta atitude implica, dentre outras medidas, a abolição generalizada das barreiras não tarifárias ao comércio, sobretudo aquelas estabelecidas à revelia do GATT, a definição de regras mais restritivas que as atuais para as políticas nacionais de subsídios, e a revisão dos privilégios concedidos aos países em desenvolvimento, no sentido de pressioná-los a abrir suas economias.

* Este artigo foi preparado para o seminário "Forum Nacional", realizado no Rio de Janeiro, entre 23 e 25 de novembro de 1988. Agradecemos os comentários de Diana Tussie.

** Do Instituto de Economia Industrial da Universidade Federal do Rio de Janeiro — UF/RJ.

*** Da Comissão de Política Aduaneira.

O segundo paradigma orienta a conduta dos governos do Brasil e de grande parte dos países do Terceiro Mundo. Suas principais proposições, que não decorrem de um conjunto articulado de conceitos e normas, mas das experiências de industrialização destas economias no passado recente, são as seguintes: os obstáculos relevantes à expansão do comércio internacional residem nas políticas protecionistas das economias industrializadas, cujas consequências são particularmente perversas às perspectivas de crescimento dos países do Terceiro Mundo; por outro lado, interessa a estes países a manutenção efetiva, e não apenas formal, das condições preferenciais assinaladas no texto do GATT. Assim, tal como ocorreu no passado, entre 1947 e 1967, as medidas liberalizantes deveriam ser restritas às economias industrializadas, posto que os países em desenvolvimento não possuem condições de implementá-las, devido aos desequilíbrios de balanço de pagamentos e à fragilidade das estruturas industriais de suas economias.

Embora os dois paradigmas sejam convergentes quanto ao estilo de política comercial a ser adotado pelas economias industrializadas, este ponto de consenso não gera possibilidades de harmonia nas negociações dos temas relevantes da atual rodada. Paradoxalmente, contudo, para que as controvérsias sejam superadas, é preciso que os governos alterem justamente suas posições quanto às formas de tratar o protecionismo dos países desenvolvidos, conforme procura mostrar o presente artigo. Os tópicos aqui abordados são os de salvaguardas, *dumping*, e subsídios, que foram objeto de extensas negociações durante a rodada de Tóquio (1973-79) e continuam a figurar como itens importantes na agenda da rodada atual. A seção I discute o papel das medidas de salvaguarda como instrumentos de proteção, mostra as dificuldades resultantes da ausência de um código sobre esta matéria, e comenta as alternativas de regulamentação. A seção II analisa o funcionamento dos códigos de *antidumping* e de subsídios na presente década, com ênfase nos impactos advindos dos processos movidos por outros países contra produtos brasileiros e indica os vínculos destes códigos com os demais instrumentos de proteção usados pelos países desenvolvidos. Por fim, a seção III resume os pontos principais do artigo, situando-os no contexto da agenda da atual rodada de negociações do GATT.

I. SALVAGUARDAS, RESTRIÇÕES QUANTITATIVAS E DISCRIMINAÇÃO

Dentre as formas pelas quais o progresso técnico afeta os padrões de comércio internacional, duas tornaram-se particularmente relevantes nas últimas décadas: a) tem sido crescente o número de indústrias que só são rentáveis quando operam em escala internacional, devido às restrições impostas pela relação *características da tecnologia/dimensão do mercado*; b) as vantagens comparativas podem se alterar repentinamente, devido à interação do processo de mudança tecnológica com outros fenômenos, como variações na estrutura de preços e a redistribuição geográfica da oferta de bens e serviços. Assim,

ao mesmo tempo em que geram tendências à expansão do volume de transações, as inovações tecnológicas freqüentemente estimulam o protecionismo, posto que, a qualquer momento, uma economia pode adquirir níveis de eficiência excepcionais na produção de determinadas mercadorias e afetar o desempenho de indústrias congêneres em outros países.

Alterações repentinas nos canais de comércio foram objeto das preocupações de David Ricardo há 170 anos. Um dos capítulos de *On the Principles of Political Economy and Taxation* é dedicado a este tema, iniciando-se com o seguinte parágrafo: “Um grande país manufatureiro é particularmente exposto a reveses e contingências temporárias, produzidos pela transferência de capital de um emprego para outro. As demandas pelo produto da agricultura são uniformes, elas não estão sob a influência da moda, preconceito ou capricho. Para sustentar a vida, o alimento é necessário, e a demanda por ele continuará em todas as épocas e em todos os países. É diferente com manufaturas; a demanda por alguma mercadoria manufaturada específica está sujeita não só aos desejos, mas aos gostos e caprichos dos compradores. Um novo imposto também pode destruir a vantagem comparativa que um país possuía previamente na manufatura de uma determinada mercadoria; ou os efeitos da guerra podem elevar o frete e o seguro no seu transporte a tal ponto que não seja mais possível enfrentar a competição da produção doméstica do país para o qual a mercadoria era exportada anteriormente. Em todos estes casos, consideráveis dificuldades, e, sem dúvida, alguns prejuízos, serão experimentados por aqueles que estiverem envolvidos na produção de tais mercadorias; e isto ocorrerá não apenas no momento da mudança, mas durante todo o período em que eles estiverem transferindo seus capitais, e o trabalho que eles podem comandar, de um emprego para outro” (1951, p. 263).

Depois que o liberalismo neoclássico tornou-se a abordagem dominante sobre o comércio internacional, tais questões praticamente desapareceram dos livros de economia, e só retornaram recentemente, com o advento das teorias que procuram explicar os padrões de comércio a partir de fatores como economias de escala, estrutura industrial e concorrência monopolista.¹ Entretanto, em 1947, quando o predomínio da visão neoclássica era quase absoluto, o texto do GATT contemplava em seu artigo XIX, a possibilidade de que “como resultado de desenvolvimentos imprevistos”, a indústria de qualquer país viesse a ser prejudicada pelo afluxo repentino de importações. Apesar de não dispor do amparo das prescrições teóricas então vigentes, aquele artigo procurava oferecer condições de salvaguarda aos compromissos de liberalização a serem assumidos pelas partes contratantes do Acordo Geral. Com base neste dispositivo, os governos poderiam remover, sem enfrentar maiores resistências internas, as barreiras comerciais advindas da escalada protecionista ocorrida na década de 30, que haviam se transformado em obstáculos onerosos à expansão do comércio, mas inúteis como instrumentos de apoio à indústria local. Desta maneira, se o grau de proteção de um determinado setor viesse a ser reduzido

¹ Cf. Helpman e Krugman (1985) e Krugman (1986).

excessivamente, devido a erros de previsão cometidos durante o processo negociador, ou a mudanças súbitas nos padrões de concorrência, seria possível suspender a vigência de obrigações pactuadas anteriormente. O recurso à cláusula de salvaguarda impediria o sucateamento involuntário de instalações produtivas, assegurando a cada país o tempo necessário para ajustar sua indústria às condições impostas pela competição internacional, e legitimando o fato de que em qualquer sistema industrial sempre existirão determinados segmentos que dependerão temporariamente de proteção.

Não obstante a delimitação rigorosa do problema, o artigo XIX é omissivo quanto às medidas de salvaguarda possíveis de serem aplicadas, sobretudo no que diz respeito a dois pontos cruciais: seletividade e restrições quantitativas. Devido aos conflitos com a cláusula de nação mais favorecida e com a norma de que a proteção deva ser feita exclusivamente através de tarifas, dois princípios fundamentais do GATT, os governos jamais chegaram a um consenso quanto à definição de medidas adequadas de salvaguarda. Como observou Winham (1986, p. 240), o principal fracasso da rodada de Tóquio residiu justamente no impasse ocorrido nas negociações relativas a um código de salvaguardas. O assunto permanece como um dos temas centrais da agenda da atual rodada, e até agora as posições assumidas anteriormente continuam inalteradas.

Outro constrangimento à aplicação de medidas de salvaguarda é a exigência de que os parceiros comerciais sejam compensados com outras concessões. Tais dificuldades levaram os governos a proteger suas indústrias com problemas de competitividade através de instrumentos alternativos às normas previstas no GATT, como os acordos de “restrições voluntárias de exportações”, ou de “ordenação de mercados”, cujo exemplo mais sofisticado é o Acordo Multifibras. Por um lado, estes protocolos permitem que as barreiras sejam dirigidas, seletivamente, àqueles fornecedores cujos níveis de competitividade ameacem a sobrevivência da indústria local, sem afetar o potencial exportador de outros parceiros comerciais. Por outro lado, ao contrário de tarifas e de quotas de importação indiscriminadas quanto à origem, esses protocolos abrem a possibilidade de que a renda gerada pelas medidas protecionistas seja repartida entre a indústria local e os exportadores dos países signatários do acordo, oferecendo, assim, uma compensação parcial a estes.

Na década de 80, os códigos *antidumping* e de subsídios também tornaram-se substitutos parciais das medidas de salvaguardas, conforme outros autores já advertiram, e como mostra a experiência brasileira, discutida adiante.² Em princípio, estes códigos se destinam a coibir práticas desleais de comércio por parte de firmas ou de países; por isso, permitem discriminar os fornecedores e não requerem o oferecimento de compensações. Sua aplicação efetiva pode, contudo, convertê-los facilmente em medidas de salvaguarda. Em diversas oportunidades, a simples abertura de uma investigação sobre a existência de *dumping* ou de subsídios pode ser suficiente para proteger uma

² Vide, dentre outros, Norall (1986) e Bael e Bellis (1985).

indústria que esteja enfrentando dificuldades conjunturais. Em outros casos, a investigação pode ser encerrada com um acordo de preços ou alguma forma velada de restrição *voluntária* de exportações.

Uma solução possível para o debate sobre salvaguardas seria a de definir um código que tão-somente legitimasse as práticas acima referidas, submetendo-as à fiscalização do GATT. Nesta hipótese, o conteúdo básico do código seria o seguinte:

1. O país importador deveria informar se o motivo da salvaguarda requerida decorre do fato de que sua indústria não está conseguindo acompanhar o ritmo geral de crescimento da produtividade no resto do mundo, ou se a origem do desequilíbrio está restrita aos níveis de produtividade de um ou mais competidores específicos, indicados explicitamente. Na primeira hipótese, o processo negociador envolveria todos os fornecedores relevantes dos produtos sob salvaguarda, e, na segunda, somente os países cujas exportações forem objeto de discriminação;
2. O país importador deveria descrever, exaustivamente, os instrumentos de proteção a serem usados como salvaguardas (tarifas, subsídios, quotas, compras governamentais, etc.) e seus respectivos níveis de discriminação quanto aos fornecedores externos;
3. As negociações sobre as conseqüências das medidas adotadas deveriam ser iniciadas no intervalo de tempo mais breve possível, e visariam estabelecer não só uma avaliação consensual dos danos causados aos exportadores, mas também as formas possíveis de reparação.
4. Se houver a opção por algum esquema de distribuição de quotas entre os exportadores, deveria ser explicitado que este arranjo já constitui uma compensação parcial aos exportadores, e que outras formas de compensação poderiam ser discutidas entre as partes, sob a supervisão do GATT.
5. As medidas de salvaguarda teriam duração limitada e seriam reavaliadas periodicamente, quando seriam examinados os eventuais prejuízos dos exportadores, as possibilidades de novas compensações, a revisão das medidas, o estabelecimento de novos prazos, etc.
6. Tal como nos códigos de *antidumping* e de subsídios, seria indispensável que houvesse a possibilidade de medidas preliminares, antes do início das negociações, para conferir eficácia aos instrumentos de proteção previstos no código.
7. As regras para a aplicação de medidas de salvaguarda deveriam ser compatibilizadas com as normas do código de subsídios, a fim de explicitar os tipos de subsídios a serem permitidos como substitutos ou complementos de quotas e tarifas.

A proposta esquematizada acima obedece ao espírito original do artigo XIX, mas introduz um refinamento importante na legislação do GATT: o de reconhecer que existem medidas protecionistas não conflitantes com a expansão do comércio, mas que todas elas implicam a geração de mecanismos de transferência de rendas, tanto no interior do país importador quanto entre

os parceiros comerciais. Assim, dois aspectos demandam regulamentação. O primeiro é o de desestimular os países a aplicarem medidas que reduzam o potencial exportador de seus parceiros. O segundo é o de que o ônus da proteção deva recair unicamente sobre os agentes econômicos do país que estabeleceu a medida. Para tanto, a proposta acima torna explícita a abolição do princípio de exclusividade da proteção tarifária, que na prática jamais foi obedecido, e especifica as condições segundo as quais é possível contornar o princípio da não discriminação, semelhantemente a outros dispositivos do GATT, como os códigos de *antidumping* e de subsídios, e o artigo XXIV, que trata de uniões aduaneiras e áreas de livre comércio.

Uma solução deste tipo possui pelo menos três méritos. Em primeiro lugar, submete, de forma realista, ao controle da comunidade internacional práticas até agora implementadas à revelia do GATT pelos dois membros mais poderosos desta instituição, os Estados Unidos e a CEE. Em segundo lugar, oferece aos demais países a oportunidade de resolver em âmbito multilateral, com regras explícitas e supervisionadas, querelas comerciais anteriormente tratadas a nível bilateral. Por fim, fortalece o GATT como um fórum de negociações multilaterais capaz de regular as formas e graus de proteção compatíveis com os volumes de produção e comércio desejados pela comunidade internacional.

Entretanto, esta posição diverge das teses do liberalismo neoclássico e do protecionismo desenvolvimentista que, por um lado, exigem o encerramento imediato dos protocolos comerciais atualmente impostos pelos Estados Unidos e a CEE, e, por outro, combatem não só a idéia de salvaguardas seletivas como o uso de instrumentos não tarifários. Além de ignorar a origem e a natureza destes protocolos comerciais, e de contribuir para a manutenção de um impasse que dura há quase duas décadas, estas teses frequentemente implicam prejuízos elevados para os países em desenvolvimento, conforme mostra a próxima seção.

II. ANTIDUMPING E DIREITOS COMPENSATÓRIOS: IMPACTOS SOBRE AS EXPORTAÇÕES BRASILEIRAS

Em 1979, no encerramento da Rodada de Tóquio, um dos compromissos assumidos pelo governo brasileiro foi o de aderir a dois dos principais protocolos resultantes daquela rodada: o código *antidumping* e o de subsídios e direitos compensatórios. Com o advento destes códigos, diversos aspectos das políticas comerciais dos países membros do GATT tornaram-se mais uniformes. Além de estabelecer uma definição consensual da prática de *dumping*, e de abrir um fórum permanente de debates sobre os tipos de subsídios aceitáveis pela comunidade internacional, estes códigos regulam a imposição de sobretaxas compensatórias. Embora os governos disponham de condições flexíveis para tomar medidas *antidumping* ou anti-subsídios em caráter preliminar, estão comprometidos a iniciar, imediatamente, um minucioso ritual, quando tais medidas forem dirigidas às exportações de um país que tenha aderido aos

códigos. Os principais eventos deste ritual são: a) abrir uma investigação formal para verificar a efetiva existência de *dumping* ou de subsídios na composição dos preços dos produtos importados; b) comunicar ao GATT as medidas tomadas, indicando os produtos e os países afetados; c) concluir a investigação no prazo máximo de um ano, quando terão sido ouvidos a indústria local, os importadores, os exportadores das economias afetadas e, quando se tratar de subsídios, seus respectivos governos; d) impor medidas definitivas somente quando for comprovada a existência de *dumping* ou de subsídios e que estas práticas estejam provocando danos à indústria local.

Ao contrário de outros países que aderiram aos códigos, que rapidamente adaptaram suas políticas comerciais, o Brasil só veio a dispor de uma legislação nacional que permite a aplicação destes instrumentos em 1987.³ O atraso no estabelecimento desta legislação resultou, basicamente, da orientação que há vários anos vem sendo conferida à política brasileira de importações. Como o governo só permite que entrem no país mercadorias complementares à oferta local, ou destinadas à produção de bens para exportação, as medidas de proteção previstas naqueles códigos são, em grande parte, supérfluas. Contudo, a adesão aos códigos pareceu, à época, conveniente ao governo, porque disciplinaria a ação de outros países contra as exportações brasileiras.

Tal estratégia não produziu bons resultados. Conforme mostra a Tabela I, entre 1.7.80 e 30.6.87, as exportações brasileiras foram submetidas a 33 investigações de subsídios e 56 de *dumping*. Deste total, 46 processos foram abertos pelos Estados Unidos, 17 pela Comunidade Econômica Européia, e o restante por Canadá e Austrália. De acordo com as estatísticas do GATT, neste período, o número de processos abertos contra o Brasil foi superior ao dos demais países em desenvolvimento, e, em termos relativos, ao das principais economias industrializadas. Como indica a Tabela II, Japão, Estados Unidos e Alemanha Ocidental lideram as estatísticas em valores absolutos, mas quando o número de processos é ponderado pelo valor médio das exportações no período, observa-se que o grau de exposição dos produtos brasileiros a estas penalidades é quatro vezes maior do que o do Japão, o primeiro colocado dentre os países desenvolvidos.⁴

³ Em 1986, por iniciativa do Ministério da Fazenda, o governo finalmente submeteu à apreciação do Congresso os documentos firmados em 1979. Esta providência deu origem aos decretos legislativos n.ºs 20 e 22, de 5.12.86, que ratificaram a adesão do Brasil aos códigos *antidumping* e de subsídios, e aos decretos n.º 93.941, de 16.01.87, e n.º 93.962, de 22.01.87, que conferiram à Comissão de Política Aduaneira (CPA) a atribuição de administrar estes instrumentos. Em 14.5.87, a Resolução n.º 1.227, da CPA, estabeleceu as normas e procedimentos segundo os quais o governo brasileiro aplica medidas *anti-dumping* e direitos compensatórios.

⁴ Para analisar as relações entre exportações e processos abertos contra o Brasil, usamos três indicadores complementares: o primeiro, que chamamos de "grau de exposição às penalidades", procura medir a frequência relativa com que os produtos brasileiros foram submetidos a investigações; o segundo registra o volume e a composição setorial das exportações afetadas; e o terceiro diz respeito às conseqüências dos processos sobre o desempenho das exportações.

TABELA I
"Dumping" e Subsídios: Processos abertos contra o Brasil (1980-87)

| País de origem | "Dumping" | Subsídios | Total |
|-----------------------|------------------|------------------|--------------|
| Estados Unidos | 23 | 23 | 46 |
| Comunidade Européia | 12 | 5 | 17 |
| Canadá | 12 | 3 | 15 |
| Austrália | 9 | 2 | 11 |
| TOTAIS | 56 | 33 | 89 |

Fonte: Comissão de Política Aduaneira (CPA).

TABELA II
Processos "Antidumping" e de Subsídios: Principais Economias Afetadas (1980-87)

| | Número de Processos | Grau de Exposição às Penalidades* |
|--------------------|----------------------------|--|
| Japão | 139 | 1.0 |
| Estados Unidos | 106 | 0.5 |
| Alemanha Ocidental | 91 | 0.5 |
| Brasil | 89 | 4.0 |
| Coréia do Sul | 77 | 3.0 |
| México | 48 | 2.0 |

* Número de processos dividido pelo valor médio das exportações, expresso em bilhões de dólares, no período 1980-86.

Fonte: GATT, "Semi-Annuals Reports on Antidumping and Countervailing Duties Actions", vários números.

A Tabela III apresenta uma descrição global dos processos iniciados entre 1980 e 1987, segundo os países de origem, e revela dois aspectos interessantes. O primeiro é o de que somente os Estados Unidos, a CEE, o Canadá e a Austrália incorporaram, de fato, estes instrumentos às suas políticas comerciais.⁵ O escopo deste artigo não comporta uma pesquisa sobre os motivos pelos quais o Japão e os países em desenvolvimento não o fizeram, mas per-

⁵ Os outros países que abriram processos *antidumping* entre 1980 e 1987, foram: Finlândia (8), Coréia do Sul (4), Suécia (4) e Áustria (1); e de subsídios, somente Japão (1) e Nova Zelândia (1). O Chile é o único país do Terceiro Mundo que aplica intensamente direitos compensatórios, tendo aberto 129 processos durante o período em análise. Entretanto, apesar de ser um dos signatários dos códigos, sua legislação não acompanha as regras do GATT, posto que, além de não cumprir o ritual das investigações, suas sobretaxas incidem sobre todos os fornecedores, indiscriminadamente, significando apenas uma elevação de tarifas de determinados produtos importados. Por isso, os processos chilenos não foram computados neste trabalho.

mite destacar o papel exercido pelas medidas *antidumping* e de direitos compensatórios no conjunto das práticas protecionistas, como veremos adiante. O segundo aspecto é o de que a tabela fornece um indicador adicional sobre o grau de exposição dos produtos brasileiros a estas penalidades, posto que os processos abertos contra o Brasil representam 5,7% do total mundial, enquanto que nossas exportações neste período corresponderam a cerca de 1% do comércio internacional.

Até 1986, somente 19 processos *antidumping* e 10 de subsídios foram concluídos com a aplicação de sobretaxas definitivas a produtos brasileiros. Estes números não diferem significativamente das médias internacionais. No mesmo período, do total de investigações abertas, as proporções respectivas foram de 42% e 22%. Estes dados podem ser interpretados como evidências de que os códigos estão sendo usados, na prática, como medidas de salvaguarda. Por um lado, a possibilidade de impor rapidamente uma sobretaxa provisória representa uma solução eficaz para problemas oriundos de uma alteração repentina nas condições de competitividade da indústria local, com a vantagem adicional de que a medida pode ser cuidadosamente dirigida aos competidores externos relevantes. Por outro, a opção de encerrar o processo através de um acordo de preços ou de um protocolo de restrição voluntária de exportações permite, muitas vezes, que os custos da proteção recaiam inteiramente sobre os consumidores locais, sem prejudicar o potencial exportador dos parceiros comerciais. De fato, se todos os expedientes protecionistas fossem deste tipo, o GATT seria supérfluo, já que os conflitos de interesses estariam restritos ao âmbito nacional.

Não obstante o crescimento acelerado do número de processos contra o Brasil a partir do advento dos códigos, nossas exportações foram relativamente pouco afetadas em termos agregados. Em 1984, ano em que a quantidade de processos em andamento atingiu um limite sem precedentes, a parcela de produtos envolvidos foi de apenas 11% da pauta. No entanto, como registra a Tabela IV, as ações estiveram concentradas em um número reduzido de setores, justamente aqueles em que os produtores brasileiros revelaram-se particularmente competitivos ao entrar nos mercados das economias industrializadas. Os três segmentos mais visados foram os de produtos siderúrgicos, onde 14 tipos diferentes de bens foram atingidos; alimentos, que, com apenas dois produtos, suco de laranja e farelo de soja, foi o setor mais afetado; e calçados. A única indústria cujas exportações são dirigidas preponderantemente aos países desenvolvidos e cujos produtos não foram objeto de processos, foi a indústria têxtil, dado que o comércio de seus bens é regulado pelo Acordo Multifibras. Estes fatos mostram que a aplicação dos códigos está pouco associada à eventual existência de *dumping* ou subsídios, mas com os níveis efetivos de competitividade dos produtos.

Cabe notar, entretanto, que a política comercial brasileira no período em análise tornou as exportações do país um alvo fácil para processos desta natureza. Conforme discutimos em outro trabalho (Araújo Jr., 1988), ao estabelecer uma política de reserva de mercado para todos os setores, numa economia onde vários segmentos são competitivos internacionalmente, o governo se

TABELA III
"Dumping" e Subsídios: Total de processos abertos (1980-87)

| País de origem | "Dumping" | Subsídios | Total |
|-----------------------|------------------|------------------|--------------|
| Estados Unidos | 414 | 308 | 722 |
| Comunidade Européia | 196 | 7 | 203 |
| Canadá | 296 | 15 | 311 |
| Austrália | 297 | 23 | 320 |
| Outros | 17 | 2 | 19 |
| TOTAIS | 1.220 | 355 | 1.575 |

Fonte: GATT, *op. cit.*

TABELA IV
Exportações Brasileiras Afetadas por Processos (1980-86)

| Bens | US\$ Milhões | | | |
|-----------------------|---------------------|-------------|--------------|--------------|
| | 1980 | 1982 | 1984 | 1986 |
| Produtos Siderúrgicos | 24 | 129 | 320 | 241 |
| Alimentos | — | 328 | 1.811 | 1.298 |
| Calçados | 250 | 431 | 954 | 885 |
| Outros | 5 | 18 | 19 | 104 |
| TOTAIS | 279 | 906 | 3.104 | 2.528 |

Fonte: Comissão de Política Aduaneira (CPA).

obrigou a manter um sistema crescentemente desordenado de subsídios e incentivos fiscais, ao lado de um aparato desnecessariamente complexo de controles administrativos. Uma das distorções que esta política provocou foi a de forçar as indústrias exportadoras a trabalhar com duas políticas de preços. Para o mercado interno, os preços são formados a partir de uma combinação que envolve os controles governamentais, os subsídios e incentivos auferidos pelo setor, e a capacidade de fixar margens de lucro por parte das firmas; e para as exportações o limite superior a ser cobrado é estabelecido pelos níveis vigentes dos preços internacionais. Assim, é sempre possível argumentar que a competitividade dos produtos brasileiros decorre de benesses governamentais ou do poder oligopolista das empresas para discriminar preços, dadas as elevadas diferenças entre os preços internos e externos.

Para discutir o impacto dos processos sobre o desempenho das exportações, examinamos a evolução de 25 produtos submetidos a 44 processos durante o período 1976-87, considerando os seguintes aspectos: a) o número de processos dirigidos a cada produto; b) o comportamento dos preços e das quantidades exportadas de cada produto nos anos anteriores a cada processo;

c) o comportamento dos valores exportados nos dois anos seguintes à abertura de cada processo.⁶

Este levantamento permitiu registrar três indicadores que, analisados em conjunto, fornecem evidências adicionais do uso dos códigos como medidas de salvaguarda. O primeiro é o de que a evolução dos preços e das quantidades exportadas nos anos anteriores à abertura do processo mostram que o evento gerador da ação foi o crescimento da parcela de mercado absorvida pelos produtos brasileiros, independentemente do que estivesse acontecendo com os preços. De fato, a pesquisa não coletou um único exemplo em que o motivo do processo pudesse ser atribuído a uma queda dos preços praticados historicamente, o que sugeriria ao país importador a suspeita da prática de *dumping* ou do amparo de subsídios governamentais. O segundo indicador é o de que, dentre os produtos da amostra, 12 deles foram submetidos a mais de um processo pelo mesmo país importador. Em alguns casos, as investigações de *dumping* e de subsídios foram iniciadas simultaneamente; em outros, quando o primeiro processo não restringiu imediatamente a entrada do produto no mercado local, um segundo processo foi aberto algum tempo depois. O terceiro indicador é o de que todos os processos americanos relativos à indústria siderúrgica foram encerrados em 1984 com um acordo de restrição voluntária de exportações (VRA), e depois desta data não foram abertos novos processos. Assim, o fenômeno que estes dados aparentemente descrevem pode ser estilizado nos seguintes termos: ao perceber um crescimento inesperado de importações que estejam prejudicando o desempenho de alguma indústria local, o governo identifica, com o auxílio dos produtores nacionais, os fornecedores externos responsáveis pelo desequilíbrio e abre uma investigação de *dumping* e/ou de subsídios; se esta providência não for suficiente, abre um novo processo; quando houver um acúmulo de processos para socorrer um único setor, o governo os transforma em um VRA.

A Tabela V resume os impactos advindos dos processos. Somente em 17 casos registraram-se quedas superiores a 10% do valor das exportações totais do produto realizadas no ano de abertura do processo. Contudo, tais impactos concentraram-se nos setores de siderurgia e alimentos, cujos montantes exportados são significativos, conforme vimos na Tabela IV. Mas, por outro lado, em 13 casos as exportações cresceram no primeiro ou no segundo ano, e ali também estão incluídos produtos siderúrgicos e outros bens importantes, como calçados, por exemplo. Nos 14 eventos restantes ocorreram quedas inferiores a 10% no primeiro ano, eventualmente recuperadas no ano seguinte. Os principais motivos responsáveis pelo fato de que a maioria dos processos não produz impactos negativos sobre as exportações são os seguintes:

⁶ Não foi possível incluir todos os processos na análise por dois motivos: de um lado, porque, para examinar o comportamento das exportações nos dois anos seguintes ao início da investigação, foi necessário considerar apenas os processos abertos até 1985; de outro, porque vários processos dizem respeito a produtos que constituem sub-itens da Nomenclatura Brasileira de Mercadorias, não sendo possível, portanto, acompanhar a evolução das exportações através das estatísticas oficiais.

TABELA V
Impactos dos processos sobre as Exportações Brasileiras

| Bens/Tipo de impacto | Positivo | Negativo | Nulo | Total |
|-----------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Produtos Siderúrgicos | 9 | 11 | 5 | 25 |
| Alimentos | — | 2 | 1 | 3 |
| Calçados | 2 | — | — | 2 |
| Outros | 2 | 4 | 8 | 14 |
| TOTAIS | 13 | 17 | 14 | 44 |

Fonte: Comissão de Política Aduaneira (CPA).

diversos processos são encerrados através de um acordo de preços, conforme comentado anteriormente; outros não comprovam que a indústria do país importador tenha sido prejudicada pela concorrência dos produtos brasileiros; outros determinam a aplicação de sobretaxas pequenas, que não chegam a afetar o volume de vendas naquele mercado; por fim, certos processos dizem respeito a mercados que absorvem parcelas diminutas das exportações brasileiras.

Os dados apresentados nos parágrafos anteriores sugerem quatro comentários. Em primeiro lugar, embora não tenha sido avaliado o grau de proteção conferido às indústrias dos países importadores, a intensidade com que os códigos foram usados como medida de salvaguarda constitui um indicador de sua eficácia como instrumento de produção. Em segundo lugar, cabe lembrar que compete a estes códigos a regulação de dois aspectos sensíveis das transações internacionais, e que sua utilização indevida significa um retrocesso em relação aos níveis de entendimento já alcançados em negociações anteriores. Quanto à questão de *dumping*, o código acordado na Rodada de Tóquio permitiu encerrar um longo debate no âmbito do GATT, conforme relatou Winham (1986). Assim, caso existisse um código de salvaguardas eficaz, o de *antidumping* seria pouco utilizado, provavelmente, mas cumpriria a contento o papel para o qual foi criado, o de coibir práticas desleais de comércio por parte de firmas. Quanto à questão de subsídios, o código em vigor representa apenas um estágio inicial de regulação de um tema que está em constante evolução: o das formas de intervenção do Estado na economia e suas consequências sobre o comércio internacional. O uso deste código como medida de salvaguarda impede que o debate sobre subsídios se concentre em seus objetos principais, o de distinguir as ações de governos cujos efeitos estão restritos às suas respectivas economias, e o de definir a natureza e o alcance das consequências daquelas ações que produzem impactos sobre as economias dos parceiros comerciais.

Em terceiro lugar, o desempenho das exportações brasileiras que foram objeto de investigações ou de acordos de restrições voluntárias mostra que a negociação sobre as formas e graus de proteção aceitáveis pela comunidade

internacional constitui, de fato, um processo de barganha em torno da distribuição dos custos da proteção. Conforme vimos, em diversas oportunidades foi possível conciliar os interesses do exportador brasileiro com os da indústria do país importador, às custas, evidentemente, dos consumidores daquele país. Em outras, como no caso do VRA americano para produtos siderúrgicos, as parcelas de mercado perdidas pelos fabricantes brasileiros foram ocupadas por fornecedores de terceiros países que, naquele momento, estavam melhor equipados do que o Brasil para negociar com os Estados Unidos, como mostrou Pomfret (1988).

Em quarto lugar, cabe notar que a política brasileira de importações no período analisado prejudicou duplamente a indústria local. Por um lado, elevou, desnecessariamente, o grau de exposição dos setores competitivos à incidência de processos *antidumping* e de subsídios. Por outro, deixou de utilizar instrumentos de proteção aceitos internacionalmente, que se revelaram particularmente eficazes, em troca de outros, de utilidade duvidosa, há muito superados pelas práticas comerciais contemporâneas.

III. CONCLUSÃO

A experiência histórica da década de 30 demonstrou, de forma inequívoca, que escaladas protecionistas prejudicam indiscriminadamente todas as economias. No entanto, as diferenças de ritmo entre o processo de mudança nas condições de competição internacional e o de ajustamento das estruturas produtivas locais tornam inevitável a aplicação de medidas protecionistas por parte de todos os governos. Para administrar o tênue equilíbrio dos níveis de proteção compatíveis com a realização dos potenciais de comércio exterior dos diferentes países, é indispensável a existência de instituições como o GATT.

Entre 1947 e 1967, o texto do GATT forneceu a metodologia que tornou possível a remoção de grande parte do entulho burocrático resultante da escalada protecionista da década de 30. Esta metodologia consistiu, essencialmente, do princípio da reciprocidade nas concessões comerciais, que assegurava que só seriam eliminadas aquelas barreiras sobre as quais houvesse consenso quanto à sua inutilidade como instrumento de proteção. Contudo, pelos motivos discutidos no presente artigo, os instrumentos providos pelo GATT revelaram-se inadequados para administrar um complemento crucial desse processo negociador: a absorção dos custos das barreiras remanescentes e de outras que viessem a surgir da evolução da economia mundial.

O encaminhamento dos temas da atual rodada, novos e velhos, depende, em última instância, da solução deste impasse. São insuficientes, neste sentido, as recomendações oriundas de ambos os paradigmas em torno dos quais os debates da rodada tendem a se polarizar. As teses defendidas pelos adeptos do protecionismo desenvolvimentista, quanto à racionalidade das políticas que procuram assegurar a sobrevivência de indústrias nascentes nos países do Terceiro Mundo, sobretudo em áreas sofisticadas tecnologicamente, são apoiadas não só pelos governos destes países, mas também pelos dois maiores econo-

mistas deste século. Tanto Keynes, no capítulo do *Teoria Geral* intitulado "Notas sobre o Mercantilismo", quanto Schumpeter, em sua famosa palestra sobre o papel das tarifas aduaneiras no desenvolvimento industrial da economia americana, mostram, a partir de perspectivas distintas, que são raras as conjunturas em que o livre comércio é a política mais conveniente, do ponto de vista dos interesses nacionais. Mas, este argumento também se aplica ao velho tema das barreiras não tarifárias e das medidas implementadas à revelia do GATT, com as quais os países desenvolvidos procuram promover o rejuvenescimento de suas indústrias senis. Em ambos os casos, a questão relevante a ser discutida no GATT não diz respeito ao conteúdo das políticas nacionais, mas tão-somente a uma parcela dos impactos provocados por estas políticas, aquela que implicar eventuais transferências dos custos de proteção entre os parceiros comerciais, como vimos nas seções anteriores.

Por outro lado, é pertinente uma das proposições centrais do liberalismo neoclássico, relativa aos novos temas da rodada: a inclusão de serviços, investimentos e propriedade intelectual no âmbito das atribuições do GATT, o que afetará o funcionamento de todos os segmentos que compõem a atual fronteira tecnológica da economia mundial. Duas características comuns a setores como os de informática, biotecnologia, química fina, mecânica de precisão e novos materiais são os vínculos estreitos entre prestação de serviços e produção industrial, no plano das operações rotineiras e as interações entre controle do investimento e domínio tecnológico, no plano das transformações da indústria. Trata-se, portanto, de compatibilizar os mecanismos de regulação das transações internacionais com as novas modalidades de operação do sistema industrial contemporâneo. Todavia, ao contrário do que advogam alguns radicais da corrente liberal, esta ampliação de funções não conferirá ao GATT os poderes de um tribunal, encarregado de distribuir penalidades aos países que se afastarem do credo do livre comércio.⁷ Seu papel é apenas o de continuar a servir como um fórum de negociações, acentuando a tradição pragmática e pouco rigorosa que marcou os primeiros 40 anos desta instituição, conforme assinou recentemente o embaixador Rubens Ricupero (1988, p. 23).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Araújo Jr., J. T., "O Brasil e a atual rodada de negociações do GATT", *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, n.º 17, Rio, Junho de 1988.
- Bael, I. e Bellis, J. F., *International trade law and practice of the European Community*, CCH Editions Ltd., Bruxelas, 1985.
- Goldstein, J. L. e Krasner, S., "Unfair trade practices: the case for differential response", *American Economic Review*, vol. 74, n.º 2, 1984.
- Helpman, E. e Krugman, P. R. *Market structure and foreign trade*, Cambridge, MIT Press, 1985.
- Keynes, J. M., *Teoria geral do emprego, do juro e do dinheiro*, Fundo de Cultura, Rio, 1964.

⁷ Vide, por exemplo, Goldstein e Krasner (1984).

- Krugman, P. R. (ed.), *Strategic trade policy and the new international economics*, Cambridge, MIT Press, 1986.
- Norall, C., "New trends in antidumping practices in Brussels", *The World Economy*, vol. 9, n.º 1, 1986.
- Pomfret, R. "World steel trade at a crossroads", *Journal of World Trade*, vol. 22, n.º 3, 1988.
- Ricardo, D., *On the principles of political economy and taxation*, Cambridge University Press, 1951.
- Ricupero, R., "O Brasil e o futuro do comércio internacional", trabalho apresentado no seminário *A Nova Era da Economia Mundial*, organizado pelo Instituto Fernand Braudel de Economia Mundial, São Paulo, agosto de 1988.
- Schumpeter, J. A., "La influencia de los aranceles proteccionistas en el desarrollo industrial de los EE.UU.", in *Ensayos*, Oikos-tau, Barcelona, 1968.
- Winham, G. R., *International trade and the Tokyo Round negotiation*, Princeton University Press, 1986.

ABSTRACT

This paper argues that the establishment of a safeguards code is one of the basic issues to be faced by the present Gatt round of negotiations. Section II discusses the role of safeguards measures as instruments of protection, shows the problems that arise from the lack of a code on such matter, and indicates the feasible options for regulation. Section III analyses the operation of the antidumping and subsidies codes during the eighties, with emphasis upon the impacts of the actions taken by other countries against brazilian exports, and reveals the interplay of these codes with other instruments of protection used by developed countries. Section IV summarizes the main points of the article.