

A CONTENÇÃO DA ESCALADA PROTECIONISTA.

Sergio Goldbaum¹

Relatórios e estudos recentemente divulgados sobre a evolução das medidas tradicionais de proteção comercial a partir do quarto trimestre de 2008, quando eclodiu a atual crise financeira internacional, continuam sugerindo que não houve, no período, escalada protecionista relevante.

Por exemplo, o estudo de Chad Bown para o Banco Mundial (Bown, Setembro de 2010) avaliou a evolução de duas medidas do “estoque” e do “fluxo” de produtos (linhas tarifárias) sob barreiras temporárias ao comércio (BTCs, incluindo antidumping, salvaguardas e medidas compensatórias), ambas com base nos dados do *Temporary Trade Barriers Database* do Banco Mundial.

A primeira medida considera o *número* de linhas tarifárias sob BTCs em relação ao total de linhas tarifárias que compõem a pauta de importações de uma economia. A segunda medida considera a *importância relativa* das linhas tarifárias na pauta de importações. Para esta segunda medida, desenvolveu metodologia simples que estima qual seria o valor das importações dos produtos sob BTCs caso elas não fossem aplicadas a partir do valor dessas importações no período que antecedeu a adoção do instrumento de proteção.

O estudo mostrou que os países que compõem o G20, na média, aumentaram o estoque de linhas de produto sob BTCs durante a crise em aproximadamente 25% relativamente ao nível pré-crise. O subgrupo dos países desenvolvidos que fazem parte do G-20 aumentou a proteção em 5% e o dos países em desenvolvimento, em 40%. Apesar desta diferença, Bown conclui que “o choque de 2008-2009 basicamente manteve as tendências pré-crise na maneira que países desenvolvidos e em desenvolvimento aplicam medidas de proteção via BTCs”.

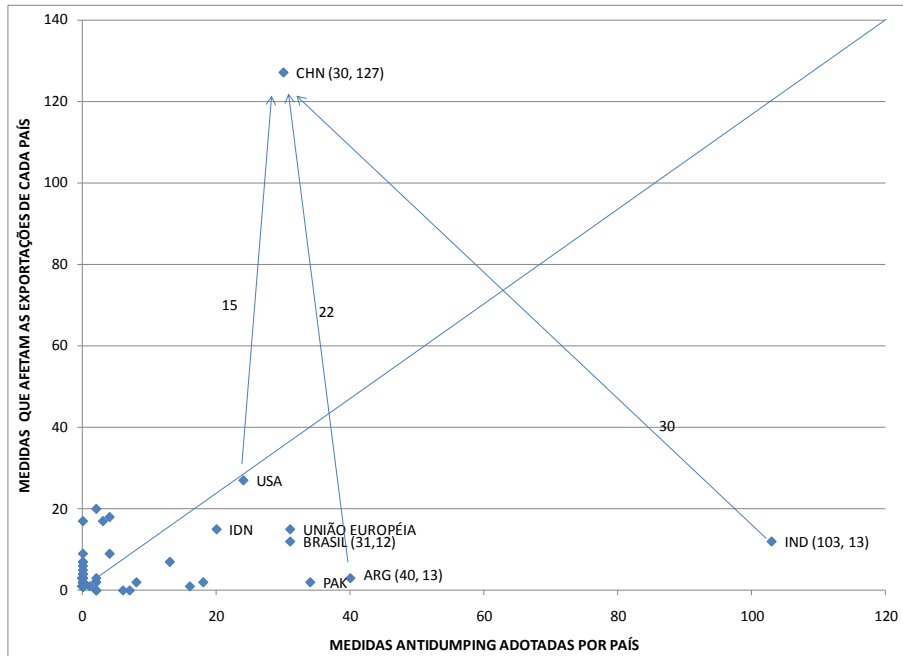
O autor mostra que o significativo aumento da proteção nos países em desenvolvimento do G20 é predominantemente um fenômeno “Sul-Sul”, que envolve a adoção de medidas de proteção por parte de um país em desenvolvimento contras as exportações de outro país em desenvolvimento. O principal exemplo é a expressiva adoção de medidas pela Índia em relação a exportações originárias da China.

De fato, o Gráfico 1 abaixo mostra que das 127 investigações antidumping contra as exportações da China abertas a partir do quarto trimestre de 2008 até o segundo trimestre de 2010, 30 foram abertas pela Índia e 22, pela

¹ Professor da Escola de Administração de Empresas da FGV-SP e da Escola Superior de Propaganda e Marketing (ESPM). Sócio da GPM Consultoria Ltda. Sergio.goldbaum@fgv.br

Argentina. O terceiro país que mais abriu investigações antidumping contra a China foi os Estados Unidos: das 24 investigações abertas pelo país, 15 tinham como alvo as exportações da China.

Quadro 1: Matriz de adoção de medidas antidumping, 2008 (4T) – 2010 (2T).



Fonte: Elaborado a partir de dados do Temporary Trade Barriers Database (Banco Mundial).

Ainda conforme o Gráfico 1, o Brasil abriu 31 investigações e suas exportações foram alvo de 12. O banco de dados do Banco Mundial não inclui ainda as investigações iniciadas no último semestre de 2010; se elas fossem incluídas, o número de investigações abertas pelo país aumentaria para 48 (excluindo-se as revisões; se forem incluídas, 62).

Em um segundo exemplo, Simon Evenett, no Oitavo Relatório do *Global Trade Alert* do *Centre for Economic Policy Research* (GTA-CEPR, novembro de 2010) incluiu em sua análise não apenas as medidas “abertas” de protecionismo (como o aumento de tarifas, medidas de antidumping, de salvaguarda e as compensatórias), mas também medidas “disfarçadas” de protecionismo (*murky protectionism*).

Entre as medidas “disfarçadas” de protecionismo, incluem-se desvalorizações competitivas, requisitos de conteúdo local, barreiras fitossanitárias e outras. Uma vez coletadas, os pesquisadores do GTA classificam as medidas

conforme sua capacidade de alterar o tratamento relativo dos interesses domésticos e estrangeiros nos mercados onde as iniciativas foram tomadas.

De acordo com o Relatório, o Brasil foi alvo de 283 medidas, dentre as quais 149 “muito provavelmente” discriminam contra os interesses comerciais do país. As jurisdições estrangeiras que mais adotaram medidas contra os interesses comerciais do Brasil incluem Rússia (24 medidas), Argentina (23), Indonésia (11) e Índia (10). O Brasil, por sua vez, adotou 99 medidas que afetam os interesses comerciais de jurisdições estrangeiras, dentre as quais 32 “muito provavelmente” discriminam contra os interesses comerciais estrangeiros. Os principais países afetados incluem China (20 medidas), Estados Unidos (14), Alemanha (13) e França (10).

Com base na análise dos dados levantados pelo GTA, o autor não observou comportamento atípico da adoção de medidas contra países que mantém “regimes aberrantes de taxas de câmbio ou grandes superávits nos saldos de transações correntes”. Em particular, o relatório mostra que “o número de vezes que os interesses comerciais da China e da Alemanha foram afetados nos meses recentes é menor do que antes”. E conclui: “no final das contas, a chamada guerra cambial (como o Ministro da Economia do Brasil denominou) não se traduziu em uma explosão de protecionismo, disfarçado ou não”.

O terceiro exemplo é o estudo realizado por três pesquisadores do Banco Mundial e da UNCTAD (*United Nations Conference on Trade and Development*), Kee, Neagu e Nicita (2010), divulgado em abril de 2010. No estudo, os pesquisadores desenvolvem metodologia e elaboraram um Índice Geral de Restrição ao Comércio (*Overall Trade Restrictiveness Indices*, OTRI), que foi estimado para vários países entre 2008 e 2009.

A metodologia de cálculo do OTRI é ligeiramente diferente daquela adotada no estudo de Bown. Em vez de avaliar o valor relativo das importações de produtos sob proteção a partir do valor das importações observadas no ano anterior à adoção da medida, os pesquisadores do Banco Mundial e da Unctad utilizaram estimativas da sensibilidade das importações de cada produto em relação a variações das tarifas e à adoção de medidas tradicionais de defesa comercial.

Os autores concluíram que, no cômputo total, não houve aumento generalizado das tarifas. Mas alguns países específicos, como Rússia, Malawi e Argentina, aumentaram significativamente as tarifas incidentes sobre as importações de *manufaturados* e, portanto, seus índices de restrição ao comércio. A Turquia registrou aumento do OTRI decorrente do aumento das tarifas incidentes em produtos *agrícolas*. A Índia, por sua vez, aumentou a proteção incidente na importação de produtos agrícolas, mas compensou com a redução da proteção de produtos industriais. No total, medidas de defesa comercial teriam explicado apenas 2% da forte queda dos fluxos comerciais observada durante o período da crise.

No caso do Brasil, estudo indica pequeno aumento do OTRI, mas significativa queda das importações devidas ao aumento das tarifas (USD 991 milhões).

Assim, em se confirmando as conclusões dos estudos citados acima, a crise financeira internacional de 2008-2009 não repetiu, pelo menos até agora, escalada protecionista comparável à reação protecionista observada após a Crise de 30².

Os três estudos atribuem o fato (i) à atuação das instituições multilaterais, cujo sistema teria permitido o uso ordenado e regulamentar de BTCs; (ii) à adoção de medidas alternativas, e talvez mais eficiente, de proteção e de estímulo a setores produtivos, como as medidas cambiais e fiscais adotadas pelos países desenvolvidos³, e (iii) à interdependência das economias nacionais, em especial à internacionalização das cadeias produtivas, que teria imposto limites a políticas protecionistas.

O caso do Brasil é ilustrativo. No período de doze meses anteriores à crise de 2008, Departamento de Defesa Comercial (Decom) do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC) abriu 32 investigações antidumping (incluindo agora as revisões). Nos doze meses entre outubro de 2008 e setembro de 2009, o número de investigações caiu para 14. Nos doze meses seguintes, entre outubro de 2009 e setembro de 2010, o número aumentou para 34. Considerando apenas o último trimestre de 2010, o Decom já abriu 14 investigações.

O forte aumento de abertura de investigações observado um ano após o início da crise parece retomar o ritmo de aberturas de investigações que prevalecia antes da crise de setembro de 2008, e acompanha o movimento de valorização cambial da moeda brasileira.

Entretanto, nas duas ocasiões em que o governo brasileiro aventou a possibilidade de adoção de medidas protecionistas de maior amplitude, o setor privado reagiu, obrigando o governo a retroceder. A primeira foi em janeiro de 2009, o governo aventou a possibilidade de implementar licenças automáticas para uma ampla gama de produtos, afetando 24 capítulos do Sistema Harmonizado, especialmente manufaturados, representando 71% do valor importado pelo país em 2008. A segunda, em julho de 2009, quando os jornais noticiaram que o governo brasileiro estaria estudando a possibilidade de adotar licenças de importação não automáticas como forma de retaliação às várias restrições adotadas pela Argentina contra produtos brasileiros.⁴

² Sobre o assunto, veja Eichengreen and Irwin (2009)

³ Sobre a questão cambial, veja Evenett (2010a)

⁴ Sobre o caso do Brasil, veja Rios (2010).

Uma das mais conhecidas referências bibliográficas sobre a crise de 2008 é o livro *This time is Different*, de Carmen Reinhart e Kenneth Rogoff, que compara episódios de crise em 66 países ao longo de 800 anos. O título é irônico. Logo no início do prefácio, os autores esclarecem: “Nossa mensagem básica é simples: já estivemos aqui antes”.

No que concerne às relações comerciais, ao contrário, as análises discutidas ao longo do presente texto parecem indicar, pelo menos até o momento, que dessa vez é diferente. Sem ironia. Mas ainda é cedo para conclusões definitivas.

Bibliografia:

Bown, Chad P, 2010, “Taking Stock of Antidumping, Safeguards, and Countervailing Duties, 1990-2009”, *World Bank Policy Research Working Paper* 5436.

Eichengreen, B and D Irwin (2009), “The Slide to Protectionism in the Great Depression: Who Succumbed and Why?” *NBER Working Paper* 15142.

Evenett, Simon (ed.) (2010a): *The US-Sino currency dispute: New Insights from Economics, Politics, and Law*. VoxEu/CEPR. Disponível em: http://www.voxeu.org/reports/currency_dispute.pdf

Evenett, Simon (ed.) (2010b), *Tensions Contained... for now: The 8th GTA Report*, available from www.globaltradealert.org.

Kee, Hiau Looi, Cristina Neagu, Alessandro Nicita (2010), “Is Protectionism on the Rise? Assessing National Trade Policies during the Crisis of 2008”, *World Bank Policy Research Working Paper* 5274.

Reinhard, Carmen M. e Kenneth S. Rogoff (2009): *This time is different: eight centuries of financial folly*. Princeton Univ. Press.

Rios, Sandra Polónia (2010): “Brazil: Increased International Integration Imposes Limits on Protectionist Policies”. CINDES. Disponível em: http://www.globaltradealert.org/sites/default/files/polonia_rios.pdf .