

Surto de salvaguardas comerciais

*MARCELO DE PAIVA ABREU**

As declarações oficiais após a imposição recente de salvaguardas têm sido bastante desapontadoras. No melhor dos casos, limitam-se, acacianamente, a repetir que o Brasil tem o direito de utilizar os instrumentos tradicionais de defesa comercial, que incluem salvaguardas. No pior dos casos, reforçam os temores de que o governo pretende voltar à política do guichê de distribuição de favores, que parecia abandonada desde 1991.

Os acordos multilaterais comerciais em vigor permitem o aumento da proteção pelo uso de diversos instrumentos. Um deles é o aumento tarifário, quando a tarifa vigente – como é caso de muitos produtos no Brasil – está abaixo do valor máximo acordado na Organização Mundial de Comércio.

Outros instrumentos incluem a imposição de direitos compensatórios após o devido processo legal, para neutralizar as vantagens decorrentes de dumping de preços ou de subsídios que possam beneficiar importações diante de produtos similares produzidos no Brasil.

Finalmente, existe a possibilidade de aplicação de salvaguardas, sob a forma de aumento de tarifas ou imposição de cotas, invocáveis em circunstâncias especiais. É preciso distinguir salvaguardas têxteis – também já invocadas recentemente pelo Brasil – das salvaguardas genéricas aplicáveis a outros produtos, como a que foi usada no recente caso dos brinquedos.

As salvaguardas de natureza geral podem ser invocadas sob condições muito estritas, desde que se comprove um surto de importações e conseqüente sério dano às indústrias produtoras dos bens que competem com as importações relevantes. No mundo da defesa comercial anterior à Rodada Uruguaí de negociações comerciais, concluída em 1994, as salvaguardas eram usadas muito raramente, principalmente porque era compulsória a sua aplicação multilateral, isto é, não era possível direcioná-las para atingir as importações específicas que estivessem aumentando rapidamente e causando dano, em geral originárias de um número reduzido de países. As novas regras relativas a salvaguardas da Organização Mundial de Comércio (OMC) permitem a seletividade na sua aplicação. Em compensação, foi introduzida a proibição explícita de acordos de restrição às exportações.

A complexidade das regras requeridas para imposição de salvaguardas exige, assim, experiência das autoridades encarregadas da defesa comercial. As autoridades brasileiras certamente terão trabalho árduo para simultaneamente levar a bom termo processos de salvaguardas têxteis, salvaguardas gerais, bem como o exótico regime automotivo. As preocupações aumentam quando se sabe que o desempenho brasileiro quanto a ações de defesa comercial não é muito bom: inclui derrotas decorrentes exclusivamente de desrespeito a procedimentos administrativos corriqueiros, exigidos pelos acordos multilaterais.

Muitas das críticas às decisões recentes do governo sobre aumentar a proteção sublinharam a debilidade das pretensas justificativas econômicas das medidas, em geral calcadas na tentativa

de demonstração de perda de produção e de emprego. A essas críticas se soma um argumento macroeconômico poderoso. A estratégia econômica do governo está baseada na premissa de que a mudança de regime de balanço de pagamentos provocada pelo Plano Real é permanente, ou seja, que, com o aumento substancial do ingresso de capitais externos, houve transição de um regime de superávits significativos na balança comercial para uma situação de equilíbrio entre exportações e importações. De fato, as importações aumentaram de uma média anual de US\$ 21 bilhões em 1990-1992 para perto de US\$ 50 bilhões em 1995, patamar que deverá ser mantido em 1996. A participação das importações na oferta interna dobrou. A política de defesa comercial do governo deve ser compatível com essa mudança. Isto é, deve partir do reconhecimento de que, no Brasil de hoje, a latitude para o uso de ações de salvaguarda é restrita pela mudança de regime macroeconômico.

Muitos dos produtores dos bens deslocados pela concorrência estrangeira não têm possibilidade de sobrevivência, nem mesmo após longo processo de reajustamento estrutural. A manutenção de tarifa alta por meio de salvaguardas está, assim, apenas, adiando a contração dessas indústrias às expensas do bolso dos consumidores que pagarão preços mais altos pelos produtos protegidos. O acordo de salvaguardas, quaisquer que sejam as declarações oficiais, a respeito, não dá direito automático de salvaguarda a todo produtor doméstica; que enfrente um aumento de importações e perdas de participação no mercado.

Em muitos setores houve aumento expressivo da penetração de importações. O conceito de surto de importações do acordo de salvaguardas na OMC deve, portanto, ser ajustado às peculiaridades da economia brasileira nos últimos dois anos. Se isso não for feito, a política do governo continuará a ser parecida com a do cachorro que tenta morder o próprio rabo. Ou será que queremos voltar a ter saldos na balança comercial equivalentes a 50% das importações? Há incoerência entre os objetivos do Plano Real e a política comercial; baseada na farta distribuição de salvaguardas. Isso decorre tanto do aumento de preços internos criado pelo aumento da proteção quanto de as salvaguardas desestimularem a realocação de investimento e emprego que é um resultado desejado da nova política econômica.

* Marcelo de Paiva Abreu é Professor do Departamento de Economia da PUC-Rio.