

TEXTO PARA DISCUSSÃO

N° 104

**Estudo da
política de
proteção dos
parceiros
comerciais do
Brasil**

**Roberto Magno
Iglesias**

**Fevereiro de
1995**

Estudo da política de proteção dos parceiros comerciais do Brasil

Roberto Magno Iglesias

Fevereiro de 1995

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	3
2. PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS DAS POLÍTICAS COMERCIAIS DOS PAÍSES INDUSTRIALIZADOS	3
A) DA PROTEÇÃO DE SETORES INDUSTRIAIS MADUROS E DA AGRICULTURA À PROMOÇÃO DOS SETORES DE ALTA TECNOLOGIA	3
B) DIMINUIÇÃO DO PAPEL DAS TARIFAS COMO INSTRUMENTO DE PROTEÇÃO	5
C) CRESCIMENTO DAS BARREIRAS NÃO TARIFÁRIAS COMO MECANISMOS DE PROTEÇÃO	6
D) OS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA PÚBLICA COM EFEITOS COMERCIAIS: O CASO DOS SUBSÍDIOS À PESQUISA E AO DESENVOLVIMENTO	10
3. A POLÍTICA COMERCIAL DOS ESTADOS UNIDOS	12
A) CARACTERÍSTICAS GERAIS	12
B) INSTRUMENTOS E MODELO INSTITUCIONAL	13
<i>b.1) Salvaguardas</i>	13
<i>b.2) Direitos anti-dumping ou compensatórios de subsídio.</i>	14
<i>b.3) Seção 301 do Trade Act de 1974: práticas desleais em relação às exportações norte-americanas</i>	15
4. COMENTÁRIOS FINAIS	16
ANEXO	18

1. Introdução

Este trabalho procura apresentar as principais características das políticas de proteção dos parceiros comerciais do Brasil. Escolheu-se para a análise os países desenvolvidos por sua importância como destino das exportações brasileiras. O enfoque adotado consiste em discutir algumas características comuns às políticas comerciais desses países e depois aprofundar a análise do caso dos Estados Unidos.

Para isso, na segunda seção, apresentam-se alguns dos elementos mais frequentes das políticas comerciais dos países desenvolvidos. Analisam-se quatro características. Em primeiro lugar, a mudança nos setores protegidos pela política pública: da agricultura e da indústria manufatureira básica, no início dos oitenta, aos setores de alta tecnologia, na atualidade. A proteção aos setores tradicionais continua, porém de forma declinante. Em segundo lugar, a diminuição da importância das tarifas no controle do acesso ao mercado doméstico dos países desenvolvidos. Em terceiro lugar, o aumento das barreiras não tarifárias como instrumento de proteção. Em quarto lugar, discutem-se alguns dos novos instrumentos de proteção e de estímulo à produção doméstica dos países desenvolvidos. Na terceira seção discutem-se alguns elementos da política comercial dos Estados Unidos. Na quarta seção, apresentam-se alguns comentários finais em relação às linhas de pesquisa a serem aprofundadas.

2. Principais características das políticas comerciais dos países industrializados

a) Da proteção de setores industriais maduros e da agricultura à promoção dos setores de alta tecnologia

A política comercial dos países desenvolvidos mudou em direção a um maior protecionismo nas décadas de setenta e oitenta. As razões deste movimento são muitas e foram amplamente estudadas.¹ Pode-se dizer, de maneira resumida, que o "novo protecionismo" dos países desenvolvidos é uma reação frente à combinação produzida pela mudança nos preços relativos a partir do choque do petróleo, pela perda do dinamismo e da competitividade de seus setores manufatureiros tradicionais² e pelo crescimento da produção e exportação industrial dos países de industrialização recente (NICs) e do Japão. As respostas da política macroeconômica na década de setenta agravaram as tendências protecionistas, ao aumentar as flutuações reais das moedas dos países industrializados e as taxas de desemprego.

¹ Para uma resenha da literatura sobre as razões do protecionismo dos países industrializados nos anos setenta e oitenta, o chamado "novo protecionismo", veja-se Pereira (1989).

² O choque do petróleo em 1973 é parcialmente responsável pela perda de competitividade do setor manufatureiro. Mas, os problemas estruturais mais importantes foram gestando-se com anterioridade como resultado da falta de inovação tecnológica, o investimento excessivo em capacidade instalada e as mudanças nas relações trabalhistas.

Nos anos setenta e oitenta, os setores manufatureiros tradicionais - aço, indústria automobilística, têxteis e vestuário - foram os setores que mais demandaram proteção. A pressão competitiva proveniente dos NICs e do Japão colocou a questão do ajuste estrutural desses setores manufatureiros tradicionais. A proteção setorial, que na maioria dos casos foi concebida como um expediente temporário para facilitar o ajustamento, tem evoluído para uma situação de proteção permanente. Essa permanência da situação de proteção evidencia as dificuldades do ajuste estrutural nos países desenvolvidos da Europa e os Estados Unidos.

No caso da agricultura, o protecionismo dos países desenvolvidos é anterior à década de setenta e oitenta. Mas a expansão das exportações agrícolas dos países em desenvolvimento, sobretudo a partir da crise da dívida e da queda dos preços agrícolas na primeira metade dos oitenta, reforçaram as tendências protecionistas e as exportações subsidiadas, particularmente no caso de Europa. Esta combinação de medidas protecionistas e expansão de subsídios gerou um importante contencioso comercial que explica a importância deste tema na rodada Uruguai.

Nos anos noventa, a proteção permanece na agricultura e nos setores declinantes e se estende a novos setores, especialmente de alta tecnologia (indústria aeroespacial, eletrônica, e biotecnologia).³ Estes setores tendem a ser classificados em duas categorias para justificar as políticas de promoção: indústrias com mercados imperfeitos e, portanto, com lucros maiores que os de concorrência perfeita; e indústrias com externalidades de diversas origens.

No caso de indústrias com mercados externos imperfeitos, o bem-estar do país pode aumentar assegurando-se que as rendas dos mercados internacionais sejam apropriadas pelas firmas domésticas. Isto justificaria uma política ativa do governo para impedir a entrada de rivais ou para contrair a produção deles, ações que permitiriam à firma doméstica auferir o lucro extraordinário dos mercados externos, e dessa maneira aumentar o bem-estar do país. No caso de indústrias com externalidades - que são normalmente setores de alta tecnologia-, o apoio governamental à indústria estaria justificado pelo fato de que o desenvolvimento da indústria ajudaria a criar uma vantagem comparativa dinâmica para o país no comércio internacional.

Independentemente da importância dessas externalidades e imperfeições, torna-se claro que o apoio ou promoção governamental desses setores tem um efeito comercial. Desta maneira, a política comercial dos países não fica confinada aos tradicionais instrumentos de acesso ao mercado doméstico ou de estímulo às exportações. Pelo contrário, as políticas públicas para o desenvolvimento tecnológico e para o investimento, assim como outras políticas de desenvolvimento industrial, podem afetar a performance exportadora de uma economia. Caberiam, porém, algumas qualificações.

³ Para Irwin (1994, pag 12), "the focus of interventionist trade policies has shifted toward promoting potential export sectors. Trade policy in developed countries now seeks to influence the future course of comparative advantage in modern, technologically intensive sectors. This trend may bring industrial countries once again into conflict with one another"

Em primeiro lugar, a experiência e a teoria econômica não permitem exatidão quanto ao impacto comercial das medidas de promoção de setores de alta tecnologia ou com importantes externalidades. Aparentemente, o impacto comercial depende do tipo de medida e das características das imperfeições e das externalidades. Em segundo lugar, apesar do uso de subsídios para promover as indústrias tecnologicamente intensivas ter sido permitido no acordo do GATT, essas políticas gerarão retaliações e disputas comerciais, na medida que o impacto comercial das mesmas começa a ser melhor compreendido e avaliado.

b) Diminuição do papel das tarifas como instrumento de proteção

Como resultado das sucessivas rodadas de negociações do GATT, as tarifas dos países industrializados foram progressivamente reduzidas. Como consequência deste nível declinante das tarifas e dos compromissos de consolidação das mesmas ante o GATT, a importância das tarifas como instrumento de política comercial tem diminuído.

Em 1979, depois da Rodada Tokyo do GATT, a tarifa de "nação mais favorecida" (MFN) média era de menos de 10%, com taxas maiores para os alimentos agrícolas, têxteis, calçados e vestuário (Irwin, 1994). Ao final da década de oitenta, como pode observar-se na tabela 1, o nível médio das tarifas declinou, com a mesma estrutura relativa de maiores tarifas para os produtos já mencionados. (IMF, 1992). Outras características características do sistema tarifário são: tarifas mais altas para produtos elaborados ao longo de uma cadeia produtiva (nos casos de alguns alimentos, couros, e produtos petroquímicos); e tarifas em geral baixas para bens de capital, bens intermediários e matérias-primas agrícolas.

Tabela 1

Tarifas MFN media em países desenvolvidos seleccionados (ano 1989)

Tipo de Produto	CEE	Japão	USA	Desenvolvidos
Alimentos (total)	3.7	9.7	4.1	6.4
Alimentos agrícolas	3.2	10	3.8	6.5
Aço	5.5	5.0	4.3	5.1
Manufaturas (excl químicos)	8.1	5.7	5.6	7
Texteis	17.3	8.6	10.6	11.7
Vestuário	19.9	15	20.3	17.5
Calçado	22.5	14.2	11.7	13.4

Fonte : IMF (1992) Table A5.

Finalmente, um aspecto que mereceu a preocupação dos países em desenvolvimento foi a perda relativa das preferências tarifárias de suas economias (baseadas na cláusula MFN) devido às reduções tarifárias resultantes dos acordos comerciais entre os países desenvolvidos. Estas concessões levaram a que as tarifas médias efetivas (ou aplicadas) fossem menores que as tarifas MFN. Como resultado desta situação, os países em desenvolvimento tinham como objetivo aumentar o grau de preferência tarifária nas importações dos países desenvolvidos. Esse objetivo foi atingido, pois um dos resultados da

Rodada Uruguai foi reduções tarifárias dos países industrializados⁴ - as baseadas na "cláusula de nação mais favorecida" (MFN) são da ordem de 34% - a serem efetuadas em um período de cinco anos; e um aumento das tarifas consolidadas desses países, de 12 % a 56% das importações (Machado, 1994).⁵

Outro resultado da Rodada Uruguai foi a redução da escalada tarifária nos países desenvolvidos sobre as importações manufatureiras dos países em desenvolvimento. A redução do diferencial tarifário entre o produto processado e o produto sem processar ou natural foi de 23% para todos os produtos industriais (excluindo petróleo), 60% para produtos tropicais e 19% para produtos baseados em recursos naturais.

c) Crescimento das barreiras não tarifárias como mecanismos de proteção

Como consequência da menor importância das barreiras tarifárias como instrumento de proteção e do menor uso das restrições quantitativas unilaterais - que o GATT proíbe-, os países industrializados recorreram crescentemente às barreiras não tarifárias para proteger suas economias. Como pode-se observar na tabela 2, a incidência das barreiras não tarifárias nas importações da Comunidade e dos Estados Unidos cresceu ao longo dos anos oitenta⁶ - se bem que os valores de 1990 eram inferiores aos máximos da década de oitenta- e permaneceu quase estável no caso de Japão.⁷

Tabela 2

Evolução da incidência das barreiras não tarifárias nas importações de alguns países desenvolvidos, 1981-90 - (Índice 1981=100)

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
CEE	100	106	114	112	110	109	108	109	109	109
JAPÃO	100	100	100	100	100	97	97	97	97	97
EEUU	100	96	89	98	100	101	107	111	110	106

Fonte: IMF (1992) Table A8. Todas as barreiras não tarifárias excluindo ações anti-dumping e direitos compensatórios.

Na tabela 3, pode-se observar de forma muito geral algumas características das barreiras não tarifárias (BNTs) de um conjunto de países desenvolvidos para o ano de 1990.

- (i) As importações provenientes dos países em desenvolvimento são proporcionalmente mais atingidas pelas BNTs - quase 20% delas contra 17% das importações dos países desenvolvidos.
- (ii) Os países da amostra utilizam proporcionalmente mais os mecanismos anti-dumping e de direitos compensatórios no tratamento das importações de outros países desenvolvidos.⁸

⁴ Nas suas importações dos países em desenvolvimento.

⁵ Os produtos que sofreram as maiores reduções tarifárias foram os minerais, metais, madeira, papel e móveis e as máquinas elétricas. As menores reduções foram material de transporte, couro, borracha e calçados, os têxteis e vestuário.

⁶ No caso de ambos países, isto reflete o aumento do uso das restrições voluntárias de exportação em relação ao Japão e os países do sudeste asiático em veículos, aço, máquinas ferramentas, têxteis. Adicionalmente a estes produtos, a CE restringiu a entrada de produtos electrónicos.

⁷ A diminuição da incidência das barreiras não tarifárias reflete a diminuição das restrições às importações agrícolas.

⁸ Sete por cento das importações totales de países desenvolvidos é sujeito a ações anti-dumping e de direitos compensatórios contra três por cento das importações de países em desenvolvimento.

- (iii) Os itens mais afetados pelas BNTs no caso das importações provenientes dos países desenvolvidos são: alimentos e produtos do reino animal, aço, vestuário e veículos.⁹
- (iv) Os itens mais afetados pela BNTs no caso das importações provenientes dos países em desenvolvimento são: alimentos e produtos do reino animal, aço, têxteis e vestuário.¹⁰

Tabela 3
Percentagem das importações cobertas com barreiras
não-tarifárias em um conjunto de economias desenvolvidas¹¹

Tipo de Importações	De países desenvolvidos		De países em desenvolvimento	
	BNT Amplas	BNT Restritas	BNT Amplas	BNT Restritas
Alimentos	41.8	35.4	28.7	26.6
alimentos e produtos do reino animal	47.3	39.2	31.0	28.7
sementes oleaginosas	5.7	4.9	10.3	10.3
oleos vegetais	12.9	12.1	7.6	7.3
Insumos agrícolas	3.4	2.5	5.9	3.9
Aço	56.8	40.7	40.6	19.7
Metais não ferroso	0.8	0.1	0.3	0.1
Combustíveis	23.8	17.2	12.6	9.3
Produtos químicos	10.9	7.0	8.1	4.3
Manufaturas, excluindo prod. químicos	15.5	7.2	24.2	21.2
Couro	7.4	1.7	16.8	1.0
Têxteis	17.0	11.8	61.6	58.1
Vestuário	27.6	6.8	71.6	68.5
Calçado	14.2	.2	20.9	10.9
Veículos	58.6	31.6	0.7	0.7
Todos os itens	17.1	9.9	19.9	16.8

Fonte: IMF (1992) Tabela A7. Percentagem ponderado pelas participações de 1988.

Os países desenvolvidos da amostra são: Austrália, Áustria, Canadá, CE-12, Finlândia, Japão, Nova Zelândia, Noruega, Suécia, Suíça e os Estados Unidos.

BNT Amplas: todas as barreiras não tarifárias.

BNT Restritas: todas menos anti-dumping e direitos compensatórios, licenças para importar e medidas de "import surveillance".

O maior protecionismo dos anos setenta e dos oitenta recorreu crescentemente aos: 1) direitos compensatórios e anti-dumping, que não atacam as regras do GATT, mas abrem o espaço para uma administração arbitrária das mesmas (Irwin, 94); e 2) acordos voluntários de restrição (*voluntary restraints agreements*, VRAs) - que incluem restrições voluntárias de exportações (VERs), *orderly marketing agreements* (OMA), *industry-to-industry agreements* - que operam fora das regras do GATT.¹²

⁹ Nos dos últimos itens é importante a participação dos direitos anti-dumping e compensatórios.

¹⁰ No caso dos países em desenvolvimento, a participação dos direitos anti-dumping e compensatórios é importante em aço e couro.

¹¹ Proporção das importações sujeitas a BTNs com relação às importações totais do item.

¹² Isto reflete, sem dúvida, as dificuldades para a aplicação das cláusulas de salvaguarda, pois nesse caso, o país deve demonstrar um dano sério, deve tomar ações em forma não discriminatória e compensar aos países exportadores afetados.

Os direitos compensatórios e as medidas anti-dumping permitem uma proteção tarifária temporária para compensar a existência de um subsídio ou uma prática de discriminação de preços no produto exportado. Estas leis têm sido utilizadas frequentemente como ferramentas protecionistas aproveitando as dificuldades para acordar, entre as partes signatárias do GATT, critérios detalhados e únicos para a determinação da existência de práticas desleais de comércio¹³ (Pereira,1989). Na tabela 4, pode-se observar como as ações anti-dumping e compensatórias na CE e nos Estados Unidos cresceram no início da década de oitenta - depois do segundo choque petrolífero e no meio da recessão mundial- declinaram no final da década de oitenta e voltaram a aumentar na recessão 90-92.

Tabela 4

Ações anti-dumping e compensatórias na Comunidade Européia e nos Estados Unidos.

Ano	Estados Unidos				Comunidade Européia			
	Anti-dumping		Direitos Compensatórios		Anti-dumping		Direitos Compensatórios	
	Investig. Iniciadas	Ações	Investig. Iniciadas	Ações	Investig. Iniciadas	Ações	Investig. Iniciadas	Ações
1981	15	5	7	3	22	13	0	0
1982	50	48	75	9	36	22	1	0
1983	40	8	35	23	26	33	3	1
1984	46	33	22	11	33	23	1	2
1985	61	28	60	27	34	22	0	0
1986	63	25	41	18	23	18	a	a
1987	41	40	11	18	17	9		
1988	31	22	13	11	30	9		
1989	25	29	8	8	29	9		
1990	24	64	6	25	16	28		
1991	52	17	8	14	15	11		
1992	62	16	15	3	23	20		
1993	78	35	42	9	33	26		

Fonte: IMF (1992) e UNCTAD (1994). a/ Depois de 1985 não foram iniciadas ações.

A nova regulamentação acordada na Rodada Uruguai em relação a dumpings e subsídios diminuiu o espaço dos países desenvolvidos para o uso abusivo dos códigos anti-dumping e de subsídios, e tende a fortalecer disciplinas multilaterais.

Em relação às investigações anti-dumping, a revisão feita na Rodada permitiu definir regras mais detalhadas para o exame dos processos de dumping¹⁴, para a comprovação da margem de dumping¹⁵, para a quantificação do dano, assim como para estabelecer a relação causal entre dumping e dano.

¹³ De outra maneira, regras e definições vagas para determinar dano, dumping e subsídios permite uma margem considerável para variações na legislação doméstica e na aplicação dos códigos de subsídios e anti-dumping.

¹⁴ Melhora a apresentação de evidências, e estabelece que se os procedimentos adotados estiverem em conformidade com as disposições do acordo, a decisão final não poderá ser contestada pelo painel do GATT. O novo acordo esclarece o papel dos painéis de solução de controversias. Finalmente, fixou-se um prazo máximo de cinco anos para a vigência dos direitos anti-dumping.

¹⁵ Varias foram as precisões neste sentido. Em primeiro lugar, a utilização dos preços domésticos ao invés de um "valor normal construído" (constructed normal value). Em segundo lugar, recomenda-se a utilização do valor médio doméstico comparado com a média ponderada dos preços de exportação.

Outra alteração importante foi a extensão da investigação e cobrança de direitos quando for constatada a prática de dumping ou subsídios nos insumos do produto importado.

Em relação ao código de subsídios e direitos compensatórios, estabeleceu-se que só os "subsídios específicos"¹⁶ são submetidos às disciplinas do acordo. Os subsídios são classificados em três categorias:

- (i) **Proibidos.** São aqueles aplicados como mecanismo de incentivo às exportações ou à substituição de importações. Devem ser eliminados imediatamente ou a parte reclamante poderá adotar medidas compensatórias.
- (ii) **Acionáveis.** São aqueles que afetam os interesses de outros signatários, causando "sério dano" à sua indústria doméstica. A existência de dano pode ser presumida quando a subvenção exceder a 5% do valor do produto.
- (iii) **Não-acionáveis.** São os subsídios não específicos ou aqueles usados para incentivar as atividades de pesquisa e desenvolvimento, de apoio regional ou para corrigir os problemas ambientais.

Como no caso de dumping estabeleceram-se critérios mais definidos para os procedimentos de determinação de existência de subsídios, e para o encerramento do processo. No caso do encerramento das investigações (cláusula *de minimis*), ele deve ser feito sempre que o subsídio for inferior a 1% do valor unitário do produto ou quando o volume de importações real ou potencial for negligenciável. Os processos podem durar no máximo 18 meses. Todos os direitos compensatórios serão extintos decorridos 5 anos de imposição.

Manteve-se o tratamento diferenciado para os países em desenvolvimento. Países com renda per-capita inferior a US\$ 1000 ficaram isentos das disciplinas em torno dos subsídios para exportação. O resto dos países em desenvolvimento poderão utilizar subsídios à exportação até 8 anos após a entrada em vigor da Organização Mundial de Comércio (OMC). Os subsídios proibidos podem ser eliminados gradualmente. A cláusula *de minimis* é também diferenciada para os países em desenvolvimento.¹⁷

A proliferação da utilização das ações anti-dumping e de direitos compensatórios levou ao crescimento de VRAs, pois as duas medidas funcionavam de forma complementar. Em muitas circunstâncias, as investigações de subsídios ou dumping não levavam à imposição de tarifas, mas à negociação de acordos voluntários de restrição. Os exportadores sob investigação tinham incentivos para limitar o volume de suas exportações, dado que normalmente as investigações determinavam a existência de dumping ou subsídios. Ao limitar suas exportações encerravam o processo, e com isso conseguiam manter maior proporção do mercado. Isto permitia que os exportadores auferissem uma renda maior do que no caso em que uma tarifa fosse imposta. Os setores domésticos competitivos com as importações

¹⁶ "Subsídio específico" é qualquer tipo de subvenção governamental para uma empresa, grupo de empresas de uma indústria ou uma indústria.

¹⁷ As investigações devem ser encerradas se o subsídio for inferior ao 2% do valor ou se o volume de importações subsidiadas provenientes de um único país for inferior a 4% do mercado doméstico do país importador ou inferior a 9 % do total de importações.

tinham também incentivos para substituir os direitos anti-dumping ou compensatórios por VRAs, pois rapidamente a oferta é limitada no mercado doméstico, e os produtores têm maior poder para regular preços e lucros. Os VRAs têm sido aplicados por períodos extensos e para o mesmo conjunto de indústrias: têxteis e vestuário, aço, veículos, e mais recentemente máquinas ferramentas.

Assim como no caso de subsídios e dumping, o acordo da Rodada Uruguai permite esperar forte diminuição das restrições não tarifárias, e melhor utilização das cláusulas de salvaguarda na proteção de segmentos industriais com dificuldades nos países desenvolvidos. O acordo proibiu a utilização das "medidas da área cinzenta" e estabeleceu a desmontagem, num prazo de quatro anos, daquelas que estejam em vigor. Foram vedadas a manutenção ou a imposição de qualquer restrição voluntária à exportação, e de qualquer medida similar de controle das importações ou exportações. Todas as novas medidas de salvaguarda terão prazo de validade máximo de quatro anos, estendidos, em casos excepcionais, por mais quatro, e salvaguardas provisórias por não mais de 200 dias.

O código aprovado estabelece, entre outras coisas, as seguintes disposições:

- (i) Se a medida tomar a forma de restrições quantitativas, estas não poderão reduzir as quantidades importadas abaixo do nível anual médio dos três anos anteriores;
- (ii) A aplicação da salvaguarda não deve discriminar países ou empresas fornecedoras. No caso de quotas, a alocação de quotas deve ser decidida com base na proporção do valor do produto importado para um período representativo;
- (iii) A realização de consultas e a negociação de compensações;
- (iv) Criação de um comitê de salvaguardas, o que ajuda ao maior respeito aos termos do acordo.

d) Os instrumentos de política pública com efeitos comerciais: o caso dos subsídios à pesquisa e ao desenvolvimento

As políticas que regulam o acesso ao mercado e aquelas de apoio direto à exportação não são as únicas que podem afetar as correntes de comércio. A política comercial mudou a ênfase dos instrumentos tradicionais para as políticas que afetam o investimento, à inovação tecnológica e a concorrência.

Como discutiu-se no item a), o apoio governamental a determinadas indústrias com mercados imperfeitos ou com externalidades pode afetar as correntes do comércio do país. Mas como foi dito, fica difícil avaliar o impacto comercial das medidas de apoio ao investimento, ou à pesquisa e desenvolvimento. Adicionalmente, a análise encontra-se dificultada pela carência de informação das características e magnitude dos subsídios implementados pelos países.

A informação disponível¹⁸ indica que na maioria dos países da OCDE os subsídios aos setores produtivos cresceram durante os anos setenta e a primeira metade da década de oitenta, quando os governos intervieram para atender às indústrias que tinham perdido competitividade, Porém, esses subsídios têm decrescido desde

aquela época. A informação setorial¹⁹ indica que a agricultura continua sendo mais subsidiada que a indústria. Dentro da indústria, especialmente na segunda metade da década de oitenta, o apoio governamental diminuiu para o aço e a construção naval, mas manteve-se o apoio para o resto da indústria manufatureira. A composição do apoio governamental também está mudando: subsídios à produção têm declinado, enquanto que subsídios ao investimento - especialmente para pesquisa e desenvolvimento, equipamento de alta tecnologia e outras despesas com tecnologia - parecem estar crescendo²⁰ (IMF 1992).

Na tabela 5, pode-se observar as taxas de crescimento do gasto em pesquisa e desenvolvimento do setor privado para os cinco principais países da OCDE. O Japão teve as taxas mais altas de crescimento, e na recessão de 1990-92 só o Japão e a França mantiveram taxas positivas de crescimento.

Tabela 5
Gasto em Pesquisa e Desenvolvimento no setor privado - Taxas de crescimento

	Taxas médias anuais			Taxas anuais		
	1975-81	1981-85	1985-89	1990	1991	1992
Estados Unidos	4.5	8.6	1.3	-1.6	-1.3	0.6
Japão	8.2	11.2	7.4	10.2	3.2	Nd
França	4.4	4.9	4.7	6.4	2.4	Nd
Alemanha	6.1	5.2	3.8	-1.3	-2.1	Nd
Reino Unido	4.1	1.9	4.8	-0.4	-10.1	Nd

Fonte: OECD (1993).

A estrutura do financiamento do gasto em pesquisa e desenvolvimento varia fortemente entre os países da OCDE. Na tabela 6, observa-se que a participação governamental no financiamento do gasto é decrescente.²¹ A participação privada sempre foi muito alta no Japão e na Alemanha, enquanto que nos Estados Unidos houve um crescimento significativo da participação do setor privado no financiamento de P&D. No caso da França e do Reino Unido, observa-se um crescimento das fontes externas, principalmente de fundos comunitários.

¹⁸ Esta informação é baseada nas contas nacionais. IMF (1992)

¹⁹ Informação dos estudos de ajuda governamental da OECD. IMF (1992)

²⁰ "While the share of government-financed research and development has been relatively stable in most countries, total expenditures on research and development have been rising and government support for it has accounted for an increasing share of government assistance to industry, reflecting the shift away from support to declining industries. The major part of government-financed research and development goes to the aerospace industry, where externalities and security issues are considered important." IMF (1992)

²¹ O que é perfeitamente compatível com uma participação crescente do apoio à pesquisa e desenvolvimento dentro dos subsídios governamentais pois os gastos em pesquisa em desenvolvimento cresceram fortemente nesses países.

Tabela 6

**Estrutura do financiamento do gasto em Pesquisa e Desenvolvimento no setor empresarial.
Percentagens do gasto total**

	Empresas			Governo			Outras fontes Nacionais			Externas		
	1972	1981	1990	1972	1981	1990	1972	1981	1990	1972	1981	1990
Estados Unidos	59	68	71	41	32	29	0	0	0	0	0	0
Japão	98	98	99	2	2	1	0	0	0	0	0	0
França	63	68	69	33	25	20	0	0	0	5	7	11
Alemanha	79	82	85	19	17	12	0	0	0	2	1	3
Reino Unido	61	61	68	33	30	17	0	0	0			

Fonte: OECD (1993).

Finalmente, no apêndice, apresentam-se os dados destes cinco países sobre intensidade do gasto em P&D, nas principais indústrias em termos desses gastos, e a relação entre exportação e valor de produção. Pode-se observar que na maioria das indústrias na Alemanha, na França e no Reino Unido o aumento do gasto em P&D é correspondido com um aumento da razão exportações/valor da produção, mas esta associação positiva só é válida para a metade das indústrias no Japão e nos Estados Unidos. Os casos de associação negativa apresentam-se nas indústrias farmacêutica, de veículos, maquinária elétrica, eletrônica e computação.

3. A política comercial dos Estados Unidos

a) Características gerais

Nos últimos anos, os principais objetivos da política comercial norte-americana têm sido o fortalecimento do sistema de comércio multilateral, a abertura dos mercados externos para os bens, os serviços e o investimento norte-americanos e a promoção do comércio livre e justo entre os parceiros.

A ênfase no livre comércio da política comercial norte-americana aparece como corolário natural da postura não intervencionista da política econômica do país, mas o livre comércio só se consolida como elemento central da política comercial a partir da Segunda Guerra. Esta posição ativa em prol do livre comércio impõe constrangimentos à política comercial americana, que necessita recorrer a medidas protecionistas para defender determinados segmentos da agricultura e da indústria ameaçados pela perda de competitividade, como é o caso da indústria têxtil e de calçados, siderúrgica, automobilística, eletrônica de consumo e indústrias de alta tecnologia.

As principais características do processo decisório e da escolha de instrumentos da política comercial norte-americana são os seguintes.

- (i) As iniciativas do governo norte-americano em matéria comercial têm surgido como resposta a pressões de grupos afetados pelo crescimento das importações em mercados específicos. As dificuldades dos setores competitivos com as importações são atribuídas normalmente à

concorrência desleal promovida pelos competidores externos, e não a perdas efetivas de competitividade.

- (ii) A forma concreta em que se traduz essa demanda por proteção leva em conta as possibilidades abertas pelo marco legal vigente e a força política e o poder de pressão dos grupos atingidos. Assim, normalmente, os setores mais débeis economicamente utilizam os mecanismos de salvaguarda, que têm como desvantagens o reconhecimento das dificuldades de ajuste do setor, a duração limitada da proteção, e a reciprocidade. Os setores mais poderosos conseguem acionar direitos compensatórios ou ações anti-dumping - que não implicam reconhecer perda de competitividade - e mecanismos especiais de proteção, como os VRAs - que não necessariamente têm duração limitada.
- (iii) Dada a atitude declarada pró livre comércio, o governo norte-americano prefere formas não explícitas de proteção. Por isso frequentemente tem transformado as ações anti-dumpings em acordos de restrição voluntária de exportações, que são basicamente quotas, ou em *orderly marketing agreements* (OMA), arranjos em que se estabelece o volume de comércio dos produtos envolvidos. Estes acordos geram rendas que são apropriadas pelas firmas exportadoras.

b) Instrumentos e modelo institucional

b.1) Salvaguardas

A cláusula de salvaguarda - prevista pelo artigo 19 do GATT e pela Seção 201 do US Trade Act de 1974 - pode ser utilizada para proteger temporariamente uma indústria se a importações competitivas são "causa substancial" de dano. Na legislação norte-americana, "causa substancial" é pelo menos tão importante quanto qualquer outra causa de dano. A International Trade Commission (ITC) avalia o dano e submete à decisão do Presidente a concessão de proteção através de tarifas, quotas ou *orderly marketing agreements* por um período limitado de tempo (entre três e cinco anos). A ITC pode também propor um programa de assistência à indústria.

As ações de salvaguarda iniciadas sob a Seção 201 do US Trade Act de 1974 foram apenas 60 entre 1975 e 1990. A concessão de proteção através deste mecanismo é pequena, e esta pode ser uma das razões da queda do número de ações iniciadas. Por exemplo, entre 1975 e 1985, de 57 casos iniciados só foi confirmada a existência de dano em 33 deles (58% dos casos), e em apenas 14 casos (25% dos casos), os processos resultaram em elevação de tarifas (9), estabelecimento de quotas (3) e programas de ajuda (2).²² O presidente foi contrário à concessão de proteção em cerca de metade dos casos em que foi comprovado o dano. Em geral, a ITC tem se recusado a prorrogar o prazo de vigência da proteção concedida. Só conseguiram prorrogação os aços especiais e materiais de revestimento.²³

O Trade Act de 1988 procurou fortalecer a cláusula de salvaguarda,

- (i) Flexibilizando as condições em que a indústria faz jus ao auxílio;

²² Pereira (1989).

²³ Guimarães (1994).

- (ii) Limitando o poder discricionário do Presidente para negar o pleito;
- (iii) Assegurando que a proteção concedida efetivamente estimule o "ajustamento positivo" colocando como um dos elementos importantes da decisão da ITC e do Presidente a apresentação de um plano de ajuste da indústria;
- (iv) Ampliando a gama de mecanismos que podem ser utilizados -tarifas, quotas, quotas licitadas e negociações internacionais.

b.2) Direitos anti-dumping ou compensatórios de subsídio.

Neste caso cabe ao Departamento de Comércio investigar a existência de dumping ou de subsídio, e à ITC determinar se as importações implicam dano. No caso de uma determinação final negativa de dano da ITC, mesmo na presença de uma determinação final positiva do Departamento de Comércio, não serão aplicados os direitos compensatórios ou de dumping.

Como se determina a existência de dumping? No Trade Act de 1974 estabeleceu-se que se o preço doméstico no país exportador for inferior ao custo médio de produção por um período prolongado, o Departamento de Comércio pode utilizar para determinar a existência de dumping o "valor construído justo" (*fair constructed value*) e compará-lo com o preço de exportação. O "valor construído justo" é definido como o custo direto de produção mais 10% de *overhead* e mais 8% de lucro.

Dois elementos indicam que as investigações anti-dumping são conduzidas com critérios protecionistas. Em primeiro lugar, a substituição do conceito de dumping como prática desleal via discriminação de preços, por um conceito de dumping baseado na análise de custos comparativos tomando como referência um valor construído e não um de mercado. Em segundo lugar, os critérios para a determinação tanto de dumping como de subsídios no caso de concorrentes externos se diferenciam dos critérios utilizados em investigações semelhantes relativas às indústrias estabelecidas no mercado norte-americano.

Como se determina a existência de subsídios? A legislação americana é bastante abrangente na sua definição de subsídios, o que tem permitido ao Departamento de Comércio entender qualquer prática de interferência governamental como subsídio. O Trade Act de 1984 institucionalizou o conceito de *upstream subsidies*, ou seja subsídios concedidos a um dos principais insumos do produto investigado, conceito que não está contemplado no Código de Subsídios do GATT. Como consequência desta abrangência, nas investigações sobre direitos compensatórios é relativamente fácil alegar práticas de subsídios pelos parceiros comerciais. A não aplicação de direitos compensatórios passará a depender mais de uma determinação final de dano negativa. Como caracteriza-se a existência de dano?

As variáveis consideradas no caso de dano material são:

- a) Queda efetiva ou potencial do produto, dos lucros e da utilização da capacidade instalada;
- b) Efeitos negativos sobre as condições financeiras: fluxo de caixa, habilidade para levantar capital, e outros;

c) Efeitos depressivos sobre os preços.

Não é necessário mostrar que a importação é "causa substancial" de dano, é suficiente caracterizar que contribui ainda que de forma mínima - ou que apresenta ameaça de dano material ou que retarda seu crescimento - para as dificuldades enfrentadas pela indústria doméstica.

A relevância da causalidade é extremamente tênue, não importando o peso das importações em relação a outros fatores explicativos, e de fato a situação da indústria tende a pesar mais na determinação do dano do que a relação de causalidade. Adicionalmente, os estatutos sobre dano material se referem ao "dano causado por importações", sem considerar a margem de subsídio ou de dumping. Finalmente, desde o Trade Act de 1984 é permitido à ITC acumular as importações de diferentes países na análise de dano material. A ênfase passa a ser não mais o dano material causado pela concorrência desleal de um parceiro, e sim o dano material causado pela concorrência das importações em geral.

Em resumo, o teste de dano material tende a ser transformado numa medida potencialmente protecionista, por causa da: (i) redução dos prazos nas determinações preliminares; (ii) possibilidade de acumulação de importações; (iii) desconsideração do tamanho da margem de subsídios praticada para a análise de causalidade.

Segundo Pereira (1989) existe um viés protecionista na aplicação da legislação anti-dumping ou de direitos compensatórios pelas mudanças de critérios nos testes de dano e dumping, pela crescente abrangência do conceito de subsídios e pela redução dos prazos dos processos que levam a uma maior probabilidade de resultados positivos na determinação de dano.

b.3) Seção 301 do Trade Act de 1974: práticas desleais em relação às exportações norte-americanas

A Seção 301 do Trade Act de 1974 dá ao Presidente o direito de iniciar ações contra práticas comerciais consideradas injustificadas ou discriminatórias que restrinjam o comércio dos Estados Unidos. A utilização da lei para obter maior abertura comercial dos mercados externos, e proteger os interesses dos exportadores americanos, tem aumentado as tensões com os parceiros comerciais.

A seção cobre práticas relacionadas com o comércio de bens e serviços, o investimento direto e os direitos de propriedade. O Trade Act de 1988 fortaleceu a seção 301 de várias maneiras:

- (i) Transferiu a autoridade para iniciar as sanções do Presidente para o representante comercial (USTR);
- (ii) (Requereu que o USTR identifique países e práticas desleais ("Super 301") ;
- (iii) Requereu que o USTR determine os países que violam os direitos de propriedade intelectual dos Estados Unidos;
- (iv) Estabeleceu que o USTR identifique os países e as práticas que restringem as exportações de equipamentos de telecomunicações e serviços, e o acesso dos Estados Unidos às licitações governamentais.

Em 1989, Brasil, Japão e Índia foram identificados como países prioritários sob a "Super 301". Durante 1989 e 1990, não foram identificados países prioritários sob a "Special 301". Em 1991, a China, a Índia, e a Tailândia foram identificados como países prioritários por violar os direitos de propriedade intelectual. A Comunidade Europeia e a Coreia foram identificados como países prioritários por entraves às exportações norte-americanas de equipamentos de telecomunicações.

4. Comentários Finais

As políticas de proteção dos parceiros comerciais são questões em permanente mudança, o que requer contínua atenção e análise dos novos aspectos e dos desdobramentos daqueles já existentes. Seria importante, à guisa de conclusão, assinalar algumas questões relevantes que requeririam um maior estudo a partir da ótica do Brasil:

- (i) A interrelação da política comercial e da política de concorrência, nos países desenvolvidos.
- (ii) O impacto das medidas ambientais como forma de proteção de setores manufatureiros tradicionais.
- (iii) A evolução no futuro próximo do comércio de têxteis e vestuário.
- (iv) Uma avaliação dos impactos recentes dos acordos regionais na América do Norte e na Europa.

Bibliografia

Guimarães, E.A. (1994) "Política de Restruturação industrial nos Estados Unidos" Funcex, mimeo.

GATT (1993) Análisis del Proyecto de Acuerdo de la Ronda Uruguay, con especial atención a los aspectos de interés para las economías en desarrollo. Secretaria del GATT- Comité de Negociaciones Comerciales, Ginebra.

GATT (1994) "Increases in Market Access resulting from the Uruguay Round", News of the Uruguay Round, April.

IMF (1992) "Issues and Developments in International Trade Policy" World Economic and Financial Surveys.

Machado, J.B.M. (1994) "GATT 1994: uma avaliação dos principais acordos e dos impactos sobre a política comercial brasileira" IEL-UFRJ, Texto para Discussão No 315.

OECD (1993) "Industrial Policy in OECD countries: annual review" OECD, Paris.

Pereira, L V (1989) "O protecionismo dos países desenvolvidos e o acesso de produtos brasileiros aos mercados externos", Funcex, mimeo.

Anexo

Tabela A1

**Gasto em Pesquisa e Desenvolvimento e Exportações
como proporção do valor de produção. Estados Unidos**

	Gasto em Pesquisa & Desenvolvimento como proporção da produção (%)		Exportações como proporção da produção (%)	
	1976-88	1987-89	1980	1989
Aeroespacial	18.7	21.4	22.5	23.4
Computação	15.4	16.1	25.5	33.7
Electronica	7.9	14.3	9.1	19.2
Farmacêutica	7.8	10.6	9.5	6.7
Instrumentos	5.6	5.1	13.4	10.6
Maq.Elétrica	5.4	1.5	11.3	14.0
Veículos	2.8	4.5	15.6	11.7
Química	2.0	2.7	16.7	16.0

Fonte: OECD (1993).

Tabela A2

**Gasto em Pesquisa e Desenvolvimento e Exportações
como proporção do valor de produção. Japão.**

	Gasto em Pesquisa & Desenvolvimento como proporção da produção (%)		Exportações como proporção da produção (%)	
	1976-88	1987-89	1980	1989
Aeroespacial	5.9	7.6	6.1	9.8
Computação	3.5	6.5	16.6	25.2
Eletronica	3.6	5.3	27.9	22.4
Farmacêutica	5.5	8.0	2.0	1.9
Instrumentos	2.6	6.3	19.3	32.6
Maq.Elétrica	2.9	4.4	13.9	12.8
Veículos	1.8	2.7	27.4	23.2
Química	2.3	4.4	12.7	14.2

Tabela A 3

**Gasto em Pesquisa e Desenvolvimento e Exportações
como proporção do valor de produção. Alemanha.**

	Gasto em Pesquisa & Desenvolvimento como proporção da produção (%)		Exportações como proporção da produção (%)	
	1976-88	1987-89	1980	1989
Aeroespacial	30.1	22.6	58.3	nd
Computação	7.3	8.8	82.0	81.5
Eletrônica	6.6	10.7	23.4	30.6
Farmacêutica	8.0	9.8	24.9	31.1
Instrumentos	2.2	3.1	42.6	76.5
Maq.Elétrica	3.2	3.6	24.5	29.2
Veículos	2.0	3.2	41.4	49.6
Química	3.2	4.2	37.6	48.8

Fonte: OECD (1993).

Tabela A 4

**Gasto em Pesquisa e Desenvolvimento e Exportações
como proporção do valor de produção. França.**

	Gasto em Pesquisa & Desenvolvimento como proporção da produção (%)		Exportações como proporção da produção (%)	
	1976-88	1987-89	1980	1989
Aeroespacial	14.1	15.2	18.5	40.7
Computação	13.0	10.8	63.1	nd
Eletrônica	10.3	11.8	27.9	22.4
Farmacêutica	5.6	8.2	21.6	24.5
Instrumentos	2.2	2.6	40.7	52.1
Maq.Elétrica	1.8	2.1	29.7	nd
Veículos	2.2	2.8	39.2	41.1
Química	2.1	3.1	40.5	53.8

Fonte: OECD (1993).

Tabela A5

**Gasto em Pesquisa e Desenvolvimento e Exportações
como proporção do valor de produção. Reino Unido.**

	Gasto em Pesquisa & Desenvolvimento como proporção da produção (%)		Exportações como proporção da produção (%)	
	1976-88	1987-89	1980	1989
Aeroespacial	14.9	9.7	56.3	38.2
Computação	11.5	7.9	70.6	74.0
Eletrônica	8.3	11.6	19.9	29.8
Farmacêutica	8.3	13.2	27.8	28.1
Instrumentos	1.6	3.1	71.8	89.5
Maq.Elétrica	2.4	3.7	24.4	25.9
Veículos	1.4	2.5	34	27.2
Química	1.7	2.6	35	41.1

Fonte: OECD (1993).

FUNCEX



**fundação
centro de estudos
do comércio
exterior**

Ajudando o Brasil a expandir fronteiras

www.funcex.com.br

Endereço/Adress

**Av. Rio Branco, 120, Grupo 707, Centro
20.040-001 Rio de Janeiro RJ - Brasil**

Telefones/Calls

(55.21) 2509-2662, 2509-4423

Fax

(55.21) 2221-1656

E-mail

funcex@funcex.com.br