



Lia Baker Valls Pereira

Professora da Faculdade de Economia e do Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais da UERJ. Pesquisadora associada do FGV IBRE



Protecionismo: novas e antigas motivações

Em 1930, o Congresso dos Estados Unidos aprovou o Smoot-Hawley Tariff Act que elevou as tarifas de importações como forma de proteger as rendas dos setores domésticos que foram reduzidas com a crise de 1929. Não há consenso de que essa legislação tenha sido a principal razão para a proliferação de medidas protecionistas em outros países naquela época, mas também não sinalizava uma possível cooperação entre as nações para minimizar os efeitos da crise. O resultado foi uma queda em volume do comércio mundial ao redor de 30%, entre 1929 e 1932. Os principais instrumentos eram as tarifas e cotas de importações e desvalorizações competitivas. O protecionismo não discriminava países ou setores e as razões seriam associadas à crise econômica mundial.

Os anos de 1980 vivenciaram o “novo protecionismo”. Essa foi uma resposta liderada pelos Estados Unidos e acompanhada em menor escala pelos países europeus às transformações nas vantagens comparativas dinâmicas do comércio mundial com a ascensão do Japão e a entrada dos “novos países industrializados”. No caso dos Estados Unidos, além dos novos concorrentes, a combinação de uma política monetária restritiva, altos juros, com expansão fiscal, aumento da demanda, levou à valorização do dólar aumentando o déficit da balança comercial de US\$ 59 bilhões

para US\$ 122 bilhões entre 1980 e 1985. Na ausência de uma instituição internacional de comércio, o Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT) cumpria esse papel e um dos seus princípios era a proibição de imposição de cotas de importação. Como os Estados Unidos e os países europeus já operavam com tarifas de importações baixas para os produtos industriais, optaram pelo uso de barreiras não tarifárias, sendo amplamente utilizado o Acordo Voluntário de Restrição à Exportação que era uma forma de estabelecer cotas, mas “impostas pelo país exportador”. O protecionismo era discriminatório por países e por setores. Nesse cenário, as exportações brasileiras de produtos siderúrgicos foram alvo de “acordos voluntários” negociados com os Estados Unidos e a União Europeia.

Em 1986 foi iniciada a Rodada Uruguai no âmbito do GATT que terminou em 1994 com a criação da Organização Mundial do Comércio e a introdução de novos temas, como investimentos, serviços e direitos de propriedade intelectual. O Muro de Berlim cai em 1989, o Japão entra em crise a partir de 1990, a opção por políticas de abertura comercial e liberalização do comércio de serviços passa a fazer parte da agenda tanto dos países do Norte como do Sul. Há diferenças nas estratégias de cada país, mas de forma geral esse seria o quadro.

Alerta protecionista

A insatisfação com algumas das regras acordadas na OMC entendidas como restritivas a opções de políticas para o desenvolvimento começaram a ser questionadas por alguns países como a Índia. Em 2001 foi lançada a Rodada Doha cujo tema era Comércio e Desenvolvimento, que até o momento não conseguiu ser finalizada. Esse “fracasso” comprovaria a fragilidade do sistema multilateral de comércio de mediar/solucionar as questões presentes nas relações comerciais entre os países.

Em 2008, a crise mundial levou a um alerta sobre uma possível onda protecionista como nos anos de 1930. No entanto, num primeiro momento, o G20 criou um sistema de monitoramento via as instituições multilaterais para avaliar se medidas protecionistas estavam ou não crescendo. A onda protecionista não veio. No entanto, “a idade de ouro” da globalização já estava sendo questionada e as tensões entre Estados Unidos e China começam a se acirrar. Depois, em 2016, com a eleição de Trump, a estratégia de Make America Great Again, proliferam medidas de proteção contra a China, mas também algumas de caráter mais abrangente. Lembra um pouco o “novo protecionismo”, mas a diferença é que a China é vista como “inimiga da ordem liberal” e o Japão era um aliado do Ocidente. O protecionismo em relação à China é apresentado como um tema de segurança nacional. Se eleito em 2024, o programa do governo Trump segue essa mesma linha e uma das promessas que está no programa dos republicanos é o aumento de todos os impostos de importações, com maiores elevações para a China, visando

O comércio internacional
não é neutro. Mudanças
nas vantagens comparativas
que são dinâmicas mudam a
distribuição de renda
com setores ganhadores e
setores perdedores

em algum momento compensar essa elevação com redução/eliminação do imposto de renda. Uma estratégia, que além de inviável, irá prejudicar a classe média, uma das bases eleitorais de Trump (*Can Trump replace income taxes with tariffs? Kimberly clausing and Maurice Obstfeld*, June 2024, <https://www.piie.com>).

A pandemia da Covid-19 trouxe à tona de forma clara o tema da interdependência das cadeias produtivas. O tema da “eficiência”, que era um dos impulsionadores para a formação das cadeias globais de valor, passa a ser substituído pela procura de “redução de riscos”. A Guerra da Ucrânia só acirra essa questão, e “desglobalizar” e formar cadeias produtivas com países geograficamente perto (*nearshoring*) e aliados (*friendshoring*) passa a ser a diretriz da política dos Estados Unidos e da União Europeia, com menor intensidade.

O “neoprotecionismo”, entretanto, é mais bem ilustrado com a política do governo Biden. Barrar a China é uma questão que une democratas e republicanos, mas Biden entendeu

que “vencer a China” requer assegurar a liderança dos Estados Unidos no campo das inovações tecnológicas. Um exemplo é Inflation Reduction Act (IRA) que visa assegurar investimentos em áreas associadas à questão da energia limpa. Outro é o CHIPS and Science Act que visa a autonomia tecnológica na produção de semicondutores atraindo inclusive investidores estrangeiros. Em abril de 2024, o governo Biden anunciou um subsídio de US\$ 6,6 bilhões para a companhia Taiwan Semiconductor Manufacturing Company para construir mais uma fábrica nos Estados Unidos, já possui duas.

O termo “neoprotecionismo” é utilizado para caracterizar o uso de políticas ativas de subsídios e outros instrumentos que visam impulsionar setores nas economias avançadas de mercado do Ocidente. As motivações são: segurança nacional; transição energética; apoiar setores com externalidades positivas em todos os elos da produção como as novas tecnologias; e, criação de empregos e, logo, atenuar o efeito negativo sobre a distribuição de renda a concorrência das importações.

A pergunta é o que há de novo nas motivações do neprotecionismo, tendo como referência os Estados Unidos?

O comércio internacional não é neutro. Mudanças nas vantagens comparativas que são dinâmicas mudam a distribuição de renda com setores ganhadores e setores perdedores. Nos Estados Unidos existe uma legislação Trade Adjustment Assistance (TAA), desde 1974, direcionada para trabalhadores que perderam seu emprego em função de efeitos negativos das importações. Ao longo do tempo incluiu firmas, agricultores e comuni-

dades. Uma questão é que o comércio não é o único e talvez, nem o principal fator da piora na distribuição de renda. Questões de mudanças tecnológicas, como salienta Blanchard (<https://cutt.ly/9exTLreH>) impactam, em especial, trabalhadores com menor qualificação. Depois, quando a competição atinge setores inteiros e não apenas uma firma ou outra, medidas de atenuação dos custos de ajustamento podem não ser suficientes ou difíceis de implementar. Redes de proteção social, programas de re-treinamento precisam estar presentes e são cruciais. No entanto, a sociedade tem que fazer a conta da proteção *versus* a manutenção de setores via proteção, que elevam os custos para os consumidores.

Escolhas de setores que geram externalidades positivas é um argumento que está presente no debate sobre políticas comerciais. A diferença aqui que a questão não é apenas a geração de externalidades, mas a de que são setores que geram externalidades e são cruciais para a independência dos Estados Unidos de fornecedores estrangeiros, em especial a China. Se os Estados Unidos e a antiga União Soviética disputaram a conquista espacial, os Estados Unidos disputa com a China a liderança e a autarquia das empresas das novas tecnologias.

O que nos remete ao tema da segurança nacional, um campo onde o poder político define o que é “certo ou errado”. No caso anterior, onde estão envolvidos subsídios tanto dos Estados Unidos como da China, uma OMC ativa poderia ser um fórum para negociar o grau de distorção desses subsídios criando uma disciplina. No caso da motivação segurança nacional, uma regra

A sociedade tem que
fazer a conta da
proteção *versus* a
manutenção de setores
via proteção, que
elevam os custos para
os consumidores

envolveria um entendimento entre China e Estados Unidos que é poucoíssimo provável.

O tema da transição energética é novo e seria uma questão importante a ser debatida num fórum multilateral. O custo da transição energética é alto e muitos países em desenvolvimento não possuem condições de arcar com esses custos. Se a transição energética é entendida como um bem público global, como o atual governo dos Estados Unidos, a União Europeia, a China, Brasil e grande parte dos países entendem, é preciso avaliar os custos e benefícios a partir dessa perspectiva. Como bem público, o Estado assegura a provisão desse serviço a partir dos impostos que os cidadãos pagam. Para um bem público global, o instrumento é a criação de um fundo global financiado pelos países. Não é uma proposta fácil de ser implementada e o ideal seria entregar para a ONU a gerência desse fundo. Alianças globais que envolvem recursos exigem uma sintonia de interesses

das políticas nacionais dos países difíceis até o momento de alcançar.

No campo comercial, uma proposta é aceitar que os países que podem subsidiar seus programas de transição energética. Um código especial sobre subsídios relativos a programas de transição energética deveria ser negociado.

Outro ponto é reconhecer que a China conseguiu produzir painéis solares, baterias, veículos elétricos a custos menores que os seus concorrentes. Se subsidiou antes foi a sua opção. Para muitos países que não serão produtores dessas mercadorias, essa é a única forma de acesso a esses produtos.

O neoprotecionismo nos Estados Unidos difere dos anteriores ao se identificar como um projeto de fortalecimento da sua economia no contexto das transformações dos poderes na geopolítica mundial e das vantagens comparativas dinâmicas do comércio mundial. Nesse cenário o fortalecimento dos organismos multilaterais é crucial, sendo esse um dos pilares da agenda do G20.

Por último, o Brasil não está isolado desse cenário. Duas questões são destacadas.

Os problemas do país em relação à política comercial diferem das retrizes do neoprotecionismo. O país precisa de investimentos estrangeiros, parcerias com outros países para desenvolver projetos de inovação tecnológica, incentivos para pesquisas com sinergias entre empresas e universidades. Aumentos de tarifas de importações não contribuem.

Num cenário de acirramento das tensões comerciais e políticas entre os Estados Unidos e a China, o desafio do Brasil será o de manter um “realismo pragmático” nas suas relações com os dois principais parceiros. ■