

A Nova Política Comercial Indiana

por
Alexandre Abreu
CESA/ISEG

No dia 31 de Março de 2000, o governo indiano anunciou um conjunto de medidas que alteram significativamente a política comercial deste país. Não se trata, porém, de uma surpresa ou de uma mudança de sentido em relação à orientação geral da política económica do passado recente. Este conjunto de medidas estava previsto há algum tempo e, aliás, decorre parcialmente de uma decisão da OMC nesse sentido. Por outro lado, a tendência para a liberalização – segundo os cânones do “Washington Consensus” – tem dominado o panorama político e económico indiano desde o início da década de ’90, pelo que estas medidas não são surpreendentes, já que consistem essencialmente no levantamento de normas e barreiras que até agora caracterizavam a política comercial e que eram algo incongruentes, em conteúdo e em espírito, com a restante política económica.

Até aqui a política comercial indiana caracterizava-se pela existência de numerosas e complexas barreiras à importação. Dependendo do bem em causa, essas barreiras assumiam a forma de restrições quantitativas, sujeição à atribuição de licenças de importação, taxas aduaneiras ou proibição total de importação. Algumas dessas restrições eram plenamente justificadas por motivos ambientais ou de segurança, pelo que continuarão a vigorar. Outras, contudo, constituíam essencialmente uma forma de protecção. Estas últimas, particularmente quando assumiam a forma de restrições quantitativas, entravam em conflito com as normas da OMC. Assim, na sequência de uma disputa comercial entre a Índia e os EUA e da ulterior exigência por parte da OMC, foram abolidas as restrições quantitativas sobre 714 dos 1429 tipos de bens que a elas estavam sujeitos. Está também previsto que ao longo dos próximos dois anos venham a ser

eliminadas ou reduzidas muitas das restantes restrições, nomeadamente a totalidade das restrições quantitativas – exceptuando, como já referimos, as motivadas por razões ambientais ou de segurança – e uma parte substancial dos impostos alfandegários.

A intrincada regulamentação das importações e exportações contemplava diversos esquemas de créditos, compensações e isenções no que diz respeito ao comércio externo. A ideia subjacente a estes esquemas era, sobretudo, estimular as exportações através da concessão de condições de importação mais favoráveis aos exportadores, em função do seu volume de exportação. Assim, existia a possibilidade de emissão de autorizações especiais de importação de matérias-primas e bens de capital – contornando as restrições quantitativas ou isentando parcialmente de taxas aduaneiras – no caso de exportadores que tivessem, ou se comprometessem a vir a ter, um volume de exportação que o justificasse. Em determinados casos, estava ainda prevista a possibilidade de atribuição de Licenças Especiais de Importação (LEI) que recaíam sobre bens – não necessariamente matérias-primas ou bens de equipamento – sujeitos a restrições quantitativas. Nestes casos, os exportadores a quem tais “créditos” fossem concedidos podiam utilizar directamente as licenças para importar bens ou vendê-las no mercado a possíveis importadores interessados.

Porém, estes esquemas demonstravam muito pouca flexibilidade. As LEI, apesar de transaccionáveis, só podiam ser utilizadas mediante apreciação estatal do bem e da quantidade em causa. Por outro lado, os “créditos” para importação de matérias-primas e bens de equipamento não podiam ser transaccionados. Em suma, a política comercial caracterizava-se, sobretudo, pela existência de um forte controlo sobre as importações. Os diversos esquemas que permitiam afrouxar ou contornar as várias barreiras eram, acima de tudo, instrumentos de estímulo às exportações – pouco flexíveis e, nalguns casos, pouco utilizados.

A nova política comercial indiana pretende alterar este estado de coisas, desregulamentando e flexibilizando o comércio externo. Para além da abolição da maior parte das restrições quantitativas, pretende-se agora flexibilizar os instrumentos atrás mencionados, nomeadamente através do fim da necessidade de LEI e da possibilidade de transacção dos créditos de aquisição de bens de equipamento e sua extensão à totalidade dos sectores.

A outra importante medida anunciada foi a criação de Zonas Especiais de Exportação (ZEEEx), isentas de toda e qualquer regulamentação de importações e exportações. Duas destas ZEEEx foram agora criadas nos estados de Gujarat e Tamil Nadu, enquanto que as anteriores Zonas de Promoção de Exportações de Santa Cruz, Kandla, Vizag e Kochi foram desde já transformadas em ZEEEx.

Em síntese, as várias medidas agora anunciadas constituem um forte passo no sentido de uma maior integração da Índia no comércio global. Juntamente com muitas outras medidas tomadas noutras áreas da política económica ao longo dos anos '90 ou ainda em curso – como a abertura ao IDE, o processo de privatizações ou as tentativas de redução do deficit fiscal –, constituem um pacote coerente de política económica de pendor liberal. Naturalmente, como veremos, a coerência não implica correcção – e a realidade tem o “mau” hábito de desrespeitar a perfeição dos exemplos de manual.

A vaga de liberalização da economia indiana seguiu-se às décadas pós-independência, em que o Estado tinha uma acção marcadamente intervencionista na promoção do desenvolvimento. O colapso da URSS, até então o principal parceiro comercial da Índia, os problemas decorrentes da Guerra do Golfo e, externamente, a hegemonia triunfante do “Washington Consensus” criaram as condições para que, em 1991, o novo governo anunciasse uma mudança de orientação na política económica. Não é certo que os resultados tenham sido positivos – apesar de ter melhorado nalguns aspectos, o comportamento da economia indiana, durante e após as várias medidas de

liberalização, não tem deixado de apresentar graves problemas, mesmo quando comparado com a *performance* das décadas de Estado “desenvolvimentista”. Por exemplo, tem-se verificado uma estagnação da produtividade e um aumento da desigualdade. A própria redução do deficit orçamental, à partida tão aplaudida pela visão liberal, não tem sido feita através da racionalização das despesas correntes do Estado mas sim à custa dos cortes nos investimentos em áreas como a saúde e a educação – o que, num país como a Índia, pode assumir contornos dramáticos.

A intenção por detrás do pacote de medidas agora anunciado é, em princípio, louvável. Pretende-se reduzir as distorções do mercado e estimular a inovação e a produtividade no sector interno indiano através da sua exposição à concorrência global. No entanto, poder-se-á colocar em questão a preparação da economia indiana para uma tal exposição. É certo que a Índia apresenta sectores com grandes potencialidades de concorrência a nível global, mas as várias fragilidades que subsistem justificam talvez, não a protecção face ao exterior, mas um estímulo mais cuidado ao interior. É necessária uma maior diversificação da produção indiana, particularmente no sector de exportação, e a intensificação dos níveis de valor acrescentado. Ou seja, a Índia deverá ter a pretensão de ocupar, progressivamente, segmentos mais nobres da cadeia de produção. Por outro lado, a exposição “instântanea” à concorrência global levanta os problemas da possibilidade de *dumping* e da enorme vantagem detida pelas empresas multinacionais que é a imagem de marca e o controlo do capital simbólico. Por último, convém assinalar que, pelo menos no curto prazo, a consequência imediata destas medidas será o aumento das importações e a deterioração da balança comercial. Apesar de o nível de reservas estar a níveis mais folgados que noutros tempos, esta deterioração – associada à questão do aumento do preço do petróleo – poderá ter consequências dignas de reflexão.

Evitar todos estes problemas, por forma a assegurar uma integração saudável e competitiva na economia mundial, exige uma actuação pro-activa do Estado. À imagem dos “vizinhos” do Sudoeste Asiático, a Índia deverá, até certo ponto, ousar contrariar as tentações não só de um excessivo e limitador protagonismo estatal como, sobretudo, do liberalismo desenfreado – reconhecendo a importância do papel do Estado na orientação do processo de abertura ao comércio mundial e a necessidade de um controlo atento desse processo. Isto é necessário não só por motivos de eficiência económica, como para garantir formas de protecção social aos grupos ou regiões mais prejudicados. Afinal, a pobreza tem, na Índia, uma dimensão humana que não é comparável com a da pobreza “ocidental”.

As medidas anunciadas são uma (importante) parte – no campo da política comercial – de todo um conjunto de iniciativas que têm caracterizado a política económica indiana dos anos '90. Em princípio, deverão estimular a produtividade e a inovação, flexibilizar a actividade comercial, expandir a possibilidade de escolha e o bem-estar dos consumidores e constituir um passo lógico para uma mais plena integração global. Simultaneamente, constituem, sem dúvida, boas notícias para os exportadores de outros países que estejam interessados no fantástico mercado – real e potencial – que é a União Indiana. Não nos esqueçamos, porém, de uma importante lição da crise asiática de '97 – os resultados de uma excessiva e apressada liberalização (nesse caso, dos movimentos de capitais), na ausência de robustez e maturidade do sector interno (no caso, o sector financeiro). Será o sector produtivo indiano suficientemente maduro e robusto para vir a assimilar com proveito a exposição à concorrência global? Possivelmente, mas só com a adequada atenção estatal. Enquanto pretendente ao estatuto de *late-comer developer* dotado de excelentes condições, a Índia deverá aprender com os erros do passado, sejam eles próprios ou de outros. Sendo o processo de reformas um passo necessário, a atenção deverá recair sobre que reformas levar a cabo e de que