

As Novas Prioridades da Política Comercial

José Tavares de Araujo Jr.

Junho de 2002

Este artigo foi preparado para o Fórum Nacional Especial a ser realizado no Rio de Janeiro em novembro de 2002 pelo INAE – Instituto Nacional de Altos Estudos.

1. Introdução

Este artigo discute as prioridades da política comercial brasileira no período 2003–2006 a partir de três eventos básicos: a Declaração Ministerial de Doha, que lançou a atual rodada de negociações multilaterais da Organização Mundial do Comércio (OMC), o novo viés protecionista do governo americano e a crise argentina. O ponto central do argumento aqui apresentado é o de que estes eventos implicam duas prioridades inequívocas para o governo brasileiro: *fortalecer a OMC*, a fim de assegurar regras multilaterais sensatas e mecanismos eficazes para a solução de controvérsias, e *reconstruir o Mercosul*, a fim de evitar o retorno da situação paradoxal que a América do Sul vivia até meados dos anos oitenta, quando as transações comerciais do Brasil com a região eram virtualmente nulas. Outros temas continuarão a demandar atenção do governo, como a formação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) e as negociações Mercosul–União Européia, mas não afetarão o desempenho da economia brasileira durante o período em análise, como veremos adiante.

2. A Agenda Multilateral

Além de encerrar a crise institucional que havia provocado o fiasco de Seattle, a reunião ministerial da OMC realizada em Doha em novembro de 2001 cumpriu outra tarefa importante ao definir uma agenda de negociações que abrange – ou pelo menos menciona – todos os aspectos relevantes do atual sistema multilateral de comércio. Ao lado de problemas velhos, como o protecionismo agrícola, picos tarifários e o abuso de medidas antidumping, a agenda inclui os temas que se tornaram populares depois da Rodada Uruguai: serviços, investimento, propriedade intelectual, meio ambiente, compras governamentais, política de concorrência e solução de controvérsias. Vários temas, como dívida externa, transferência de tecnologia, comércio eletrônico e normas trabalhistas estão apenas registrados na agenda. Outros, como investimento direto, política de concorrência e direitos de propriedade sobre indicações geográficas serão objeto de eventuais negociações somente após a quinta reunião ministerial, a ser realizada no segundo semestre de 2003. Enfim, nenhum assunto importante deixou de ser considerado.

O principal mérito da Declaração de Doha foi o de ratificar o consenso da comunidade internacional quanto à

necessidade de consolidar o papel da OMC como fórum regulador do comércio mundial. Na prática, tal consenso significa apenas que os países membros estão comprometidos a levar adiante a rodada de negociações, mas não autoriza qualquer previsão otimista quanto aos resultados deste empreendimento no futuro próximo, dada a magnitude dos desafios que a OMC enfrenta atualmente. Apesar da diversidade dos temas incluídos na agenda, os obstáculos relevantes originam-se de quatro fontes distintas:

- *O protecionismo agrícola dos países industrializados*, cujos casos extremos são os programas de subsídios mantidos pela União Europeia e pelos Estados Unidos.
- *O uso indevido de salvaguardas e medidas antidumping*, a fim de conceder proteção seletiva a indústrias tradicionais.
- *As novas formas de proteção às indústrias da fronteira tecnológica*, através de regulamentos que distorcem as condições de concorrência nos mercados domésticos.
- *As práticas anti-competitivas com dimensão internacional*, cujos exemplos mais frequentes são os cartéis e o abuso do poder econômico por parte de empresas transnacionais.

Os dois primeiros obstáculos constituem focos antigos de protecionismo convencional que constam da agenda multilateral há várias décadas, tendo resistido a oito rodadas de negociações do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT). São temas já estudados exaustivamente, sob as mais diversas perspectivas, cujas consequências sobre o comércio mundial estão devidamente quantificadas. Assim, do ponto de vista técnico, a OMC está perfeitamente capacitada a lidar com eles. Trata-se, como se sabe, de um obstáculo estritamente político que resulta da inevitável assimetria de poder existente no interior da OMC. Não por acaso, os dois primeiros parágrafos da Declaração de Doha tratam justamente desta assimetria, ao destacar a necessidade de superar o protecionismo e de assegurar a participação dos países em desenvolvimento nos benefícios do comércio internacional.

Apesar da notoriedade alcançada pelos conflitos resultantes do protecionismo convencional, a eficácia da OMC nas próximas décadas dependerá crescentemente de sua capacidade de lidar com os outros dois obstáculos acima referidos, que envolvem três tipos de problemas inéditos. Em primeiro lugar, porque os instrumentos de proteção às indústrias da fronteira tecnológica costumam ter uma face liberalizante, já que não visam restringir os fluxos comerciais, mas tão somente preservar as assimetrias de poder no interior daquelas indústrias. Assim, nos segmentos onde tradicionalmente se concentra o dinamismo do comércio internacional, os conflitos não serão provocados por barreiras tarifárias e similares, mas por regulamentos domésticos. Isto implica uma segunda novidade: neste caso não é possível conduzir negociações através da habitual estratégia mercantilista de intercambiar preferências comerciais; é necessário um processo negociador bem mais complexo, cuja função é ajustar as instituições domésticas aos interesses internacionais do país.

A terceira novidade diz respeito ao papel central que a política de concorrência passou a desempenhar no

plano internacional, não só para combater cartéis e fiscalizar a conduta das corporações transnacionais, mas sobretudo para regular conflitos advindos da proteção às indústrias de alta tecnologia. O debate sobre essas questões na OMC tem sido intenso desde dezembro de 1996, quando foi criado o *Grupo de Trabalho sobre a Interação entre Comércio e Política de Concorrência*. Nos dois anos seguintes, cerca de 170 documentos governamentais foram submetidos ao grupo, cobrindo uma agenda substantiva que, de fato, foi bem além das relações entre comércio e concorrência. Apesar da participação ativa de praticamente todos os membros da OMC que dispõem de leis de concorrência, esse debate tem sido limitado por dois tipos de restrições. Por um lado, qualquer acordo multilateral sobre regras de concorrência só terá algum significado na medida em que todos os membros da OMC, ou pelo menos sua grande maioria, estiverem capacitados a aplicar aquelas normas em seus respectivos territórios. Por outro lado, a OMC é uma instituição desenhada para lidar essencialmente com atos de governos, enquanto que o foco principal da política de concorrência é a conduta dos agentes econômicos.

Em suma, não é provável que as principais fragilidades da OMC venham a ser superadas no futuro próximo. Entretanto, a atuação do Brasil naquele fórum durante os anos 90 demonstrou que mesmo assim – e sobretudo após o surto recente de pressões protecionistas nos Estados Unidos – interessa aos países em desenvolvimento promover o sistema multilateral de comércio. Casos como *Embraer/Bombardier* e a controvérsia sobre patentes farmacêuticas já se tornaram símbolos de situações em que estratégias negociadoras bem fundamentadas conseguem preservar interesses nacionais legítimos. Além de conferir maior credibilidade à OMC e às posições defendidas pelo Brasil nas negociações em curso, esses casos também se revelaram instrumentais para fomentar o diálogo bilateral com diversos parceiros importantes, como Japão, China, Índia, Austrália e África do Sul.

3. A Agenda Hemisférica

A Receita Federal concluiu recentemente um estudo intitulado “O Comércio do Brasil com os Países da ALCA no Período de 1997 a 2000” que destaca dois aspectos fundamentais sobre as negociações em curso no plano hemisférico (ver www.receita.fazenda.gov.br). O primeiro resulta do fato de que 70% das transações comerciais brasileiras com a região estão concentradas nos Estados Unidos e na Argentina. Assim, do ponto de vista dos interesses brasileiros, a implantação da ALCA se resume, na prática, a uma negociação bilateral com os Estados Unidos, posto que o acesso ao mercado argentino já está estabelecido pelas normas do Mercosul. O segundo aspecto diz respeito ao predomínio do comércio intra-firmas nas transações brasileiras com o hemisfério. A evolução futura desta parcela independe dos eventuais resultados da ALCA, posto que este tipo de transação não é afetado por barreiras comerciais convencionais. Entretanto, este padrão de comércio impõe um novo tipo de prioridade, que é a necessidade de estabelecer instrumentos para fiscalizar a conduta das empresas transnacionais. Este tema está incluído na agenda da ALCA, no capítulo sobre política de concorrência, mas não será resolvido tão cedo no plano hemisférico, posto que a maioria dos países da região não possui leis sobre esta matéria.

Apesar destas limitações, o projeto da ALCA poderia trazer dois benefícios importantes para o Brasil: a remoção das barreiras comerciais no setor agrícola e a revisão das normas antidumping. De fato, desde o início das negociações o governo brasileiro tem reiterado a posição de que só assinará um acordo hemisférico caso obtenha resultados significativos nestas duas áreas.¹ Como mostrou Marcos Jank (2001), durante os anos 90 as exportações brasileiras de produtos agrícolas para os Estados Unidos foram afetadas por diversas barreiras, como picos tarifários (açúcar, álcool, tabaco e suco de laranja), escaladas tarifárias (soja e laticínios), quotas tarifárias (açúcar, tabaco e têxteis) e medidas fitossanitárias (carnes, frutas e vegetais). Estas barreiras prejudicaram o desempenho de cerca de 50% da pauta de exportações do complexo agroindustrial brasileiro.

Tabela 1							
Ações Antidumping entre os Negociadores da ALCA: 1987 – 2000							
Origem	Argentina	Brasil	Canadá	Estados Unidos	México	Outros	Total
Destino							
Argentina	-	2	2	14	1	3	22
Brasil	38	-	13	30	19	4	104
Canadá	-	1	-	42	4	1	48
Estados Unidos	10	26	65	-	68	13	182
México	3	4	3	34	-	10	54
Outros	10	7	1	27	11	19	75
Total	61	40	84	147	103	50	485

Fonte: OMC.

A ALCA poderia mudar radicalmente o impacto das medidas antidumping sobre o comércio hemisférico. No período 1987–2000 foram registrados 638 casos deste tipo contra os países da região, dos quais 153 foram iniciados pelo resto do mundo e 485 pelos parceiros do hemisfério. Além disso, o uso deste instrumento está totalmente concentrado entre as quatro principais economias. Como indica a tabela 1, Estados Unidos, Brasil, México, Canadá e Argentina foram objeto de 435 das 485 investigações antidumping iniciadas por governos do hemisfério durante o período em análise. Por outro lado, os governos desses cinco países foram autores de 410 daquelas investigações. A maioria dos demais países da região praticamente não usa este instrumento de proteção, e é relativamente pouco afetada por ele, conforme mostramos em outro trabalho (Tavares, Macario e Steifatt, 2001). De fato, se excluirmos a participação dos países menores, quer como

autores ou como objeto das investigações, veremos que 78% das ações antidumping envolveram exclusivamente as cinco maiores economias.

Entre os principais usuários de medidas antidumping nas Américas, Brasil e Estados Unidos são os únicos que sofrem mais ações do que aplicam. Este aspecto deveria estimular, pelo menos em princípio, posições negociadoras convergentes entre os dois países nesta área, algo que não ocorreu até o momento. Enquanto que o governo brasileiro vem insistindo na necessidade de rever os critérios de aplicação deste instrumento no contexto da ALCA, o governo americano só admite abordar este tema no âmbito da OMC (ver Lindsey e Ikenon, 2001). A explicação corrente para tal divergência é a de que a posição brasileira visa proteger os interesses dos exportadores afetados pelas investigações enquanto que a posição americana defende exclusivamente os interesses das indústrias locais que competem com importações (ver Tavares, 2002). Tal como outros instrumentos protecionistas, medidas antidumping são incompatíveis com o propósito de formar um espaço econômico unificado. Duas experiências bem sucedidas no trato deste problema são as da União Européia e a do Acordo Austrália–Nova Zelândia, que aboliram as ações antidumping entre seus membros, ao mesmo tempo em que estabeleceram marcos regionais para lidar com os aspectos transfronteiriços do processo de concorrência. Este objetivo tem sido defendido pelo vários países da ALCA, em contraste com a oposição radical por parte dos Estados Unidos.

Como notou o embaixador Rubens Ricupero (2002), a sequência recente de medidas protecionistas adotadas pelo governo americano significou uma mudança unilateral das regras do jogo na ALCA cuja consequência foi tornar “praticamente inatingível o objetivo original, que era, para nós, ganhar maior acesso ao mercado dos EUA”. Isto não significa que o Brasil deva abandonar as negociações antes de sua conclusão em 2005. Basta manter a posição que tem sido adotada desde o início deste processo. Entretanto, a despeito de eventuais expectativas passadas, é inequívoco que o projeto de integração hemisférica não será uma prioridade relevante da política comercial brasileira nos próximos anos.

4. A Reconstrução do Mercosul

Os comentários apresentados adiante sobre as prioridades do Mercosul após a crise argentina estão baseados em quatro premissas. A primeira é a de que os méritos deste empreendimento não se limitaram ao excepcional crescimento dos fluxos regionais de comércio e investimento nos anos 90, mas resultaram sobretudo do fato de haver permitido que os países da região comesçassem a se beneficiar dos padrões de competição internacional gerados pelo progresso técnico nas últimas três décadas, que foram marcados pelas tendências simultâneas em direção à globalização de mercados e à regionalização das estruturas produtivas. Conforme discuti em outros trabalhos (ver Tavares, 2000), tais eventos foram criados pelo descompasso entre o declínio acelerado dos custos de informação e a relativa estabilidade dos custos de transporte no passado recente. Assim, o Mercosul é importante por razões de geografia econômica. A menos que os padrões contemporâneos de competição venham a ser redefinidos por outra revolução tecnológica, as

metas da integração regional continuarão a ser prioritárias para o Brasil.

A segunda premissa é a de que o sucesso do Mercosul nos seus anos iniciais decorreu em grande medida do esgotamento do modelo brasileiro de substituição de importações, que havia impedido até meados dos anos 80 qualquer possibilidade de integração regional entre os países latino-americanos. Dada a magnitude das barreiras então existentes, o comércio de bens entre o Brasil e a Argentina em 1985 foi de apenas um bilhão de dólares, e os fluxos bilaterais de investimento direto foram virtualmente nulos. Esta situação paradoxal começou a mudar em 1986, com a assinatura dos protocolos bilaterais, mas só veio a ser superada completamente depois de 1991, em virtude de dois fatores combinados: as reformas comerciais unilaterais no Brasil e na Argentina e a liberalização adicional estabelecida pelo Tratado de Assunção. Assim, o dinamismo das transações regionais nos anos seguintes deve ser visto como um processo de adaptação a um contexto de normalidade, onde os fluxos de comércio e investimento começam a alcançar os montantes correspondentes àqueles que seriam naturais na região, dados os níveis de renda dos países membros e a proximidade geográfica entre a Argentina e o centro-sul do Brasil. Mesmo se o Mercosul não tivesse outros méritos, só os benefícios gerados por estas condições normais já seriam suficientes para justificar o empenho dos países membros na preservação da área de livre comércio construída na primeira metade dos anos 90.

A terceira premissa é a de que o dinamismo do processo de integração até 1998 permitiu manter a credibilidade internacional do Mercosul, a despeito da sequência de decisões equivocadas tomadas pelos países membros naquele período, dentre as quais cabe destacar: [a] as metas do Tratado de Assunção, que além de irrealis – ao pretender cumprir em cinco anos um programa que na Europa levou quatro décadas para ser implantado – eram inconsistentes, dada a impossibilidade de harmonizar as políticas macroeconômicas da região naquele momento; [b] a tentativa de formar uma união aduaneira sem corrigir as disparidades existentes entre os sistemas de tributos domésticos dos países membros; [c] o protocolo de defesa da concorrência assinado em Fortaleza em dezembro de 1996, que trata as questões antitruste como se fossem disputas mercantilistas e se tornou, de fato, um obstáculo à cooperação entre as agências de defesa da concorrência, conforme mostrei em outro trabalho (ver Tavares, 2001).

A quarta premissa é a de que o marco de referência útil para o Mercosul não é a União Européia, mas o acordo CER (“Closer Economic Relations”) assinado pela Austrália e Nova Zelândia em 1983. A experiência do CER é relevante para o Mercosul devido a dois motivos principais. Em primeiro lugar, tal como os países latino-americanos, Austrália e Nova Zelândia também passaram cinco décadas sob a égide das políticas de substituição de importações, entre a crise de 1929 e o final dos anos 70; e também procuraram implantar um projeto de integração regional ao mesmo tempo em que realizavam reformas liberalizantes no plano doméstico. Em segundo lugar, tal como no Mercosul, decidiram criar um espaço econômico unificado sem o amparo de órgãos supranacionais. Em apenas sete anos, o CER permitiu a eliminação completa de tarifas, ações antidumping e de subsídios domésticos que pudessem afetar o comércio bilateral. Seus membros não estabeleceram uma união aduaneira formal, mas as estruturas tarifárias em relação a terceiros países são

praticamente idênticas. Não existem projetos de união monetária, embora a estabilidade cambial no plano bilateral tenha sido um dos fatores que facilitaram o sucesso do CER. Ambos países possuem taxas de câmbio flutuante e procuram seguir políticas fiscais e monetárias que produzam resultados similares quanto ao controle da inflação e das taxas de juros domésticas.

Outro aspecto relevante dessa experiência foi o papel desempenhado pelas políticas de defesa da concorrência. Ambos países possuíam leis antitruste desde o começo do século, mas, tal como na Argentina e no Brasil, permaneceram inaplicadas durante o período da substituição de importações, vindo a ressurgir no debate público em decorrência das reformas econômicas implementadas nos anos 80. Desde então tais políticas passaram a influir tanto no plano doméstico — forçando a coerência dos projetos governamentais e fiscalizando a conduta do setor privado — quanto no plano regional, redefinindo as prioridades do processo de integração. Assim, em lugar de querelas sobre fluxos comerciais, normas de origem e preços relativos, o diálogo entre os governos concentrou-se nos temas relativos à eficiência sistêmica de suas economias e ao bem estar de suas respectivas populações.

O escopo deste artigo não comporta uma análise da crise argentina, cuja dramaticidade dispensa qualificações. Cabe notar, entretanto, que ao contrário do que sugerem certas interpretações superficiais,² este fenômeno não significou o fim do Mercosul, posto que abriu a possibilidade de reconstruir o processo de integração regional em bases mais sólidas. O diagnóstico resumido acima mostra que a solução mais apropriada seria buscar uma aproximação gradual ao modelo CER. Para tanto, as principais providências seriam as seguintes:

- Substituir o protocolo de Fortaleza por um acordo de cooperação entre as agências de defesa da concorrência (ver os detalhes desta medida em Tavares, 2001).
- Conferir status de projeto regional ao debate sobre a reforma tributária que o próximo governo provavelmente irá implementar. Além de manter os parceiros do Mercosul informados sobre o andamento do anteprojeto de lei no congresso brasileiro, através de seminários acadêmicos, encontros entre parlamentares e tributaristas da região, etc., o governo deveria adotar uma posição firme em prol da harmonização dos sistemas tributários do Mercosul.
- Concluir a discussão sobre o regime automotivo, que tem sido postergada desde 1995, e estabelecer finalmente um conjunto mínimo de disciplinas sobre incentivos fiscais no Mercosul (ver Tavares, 2000; Chudnovsky, 2001).
- Rever a tarifa externa comum (TEC) após a implementação da reforma tributária, posto que a eliminação dos atuais impostos em cascata irá modificar radicalmente a estrutura de proteção efetiva da economia brasileira.
- Após a superação da atual crise argentina, estabelecer um prazo sensato para abolir o uso de medidas antidumping no Mercosul.
- Dar continuidade às negociações comerciais com a União Européia. Embora os resultados potenciais deste

empreendimento não sejam promissores a curto prazo, a experiência recente tem revelado um sub-produto particularmente benéfico às atuais circunstâncias, que é o de reforçar a coesão entre os sócios do Mercosul (ver Giordano e outros, 2001).

5. Conclusão

Em síntese, a discussão anterior mostrou que a ênfase na promoção da OMC, o ceticismo em relação à ALCA e o empenho na reconstrução institucional do Mercosul deveriam ser os traços básicos de nossa política comercial nos próximos quatro anos. Conforme vimos, o lançamento da rodada de negociações na OMC, ao lado do protecionismo do governo Bush, impuseram uma revisão de prioridades nos planos multilateral e hemisférico. Esta revisão não irá requerer, entretanto, mudanças significativas nas condutas que o governo brasileiro vem mantendo há vários anos em ambos contextos. De fato, a única área onde serão necessárias novas iniciativas é a do Mercosul, embora a crise argentina não tenha alterado a relevância original deste projeto.

Por fim, cabe recordar que todas as proposições normativas aqui sugeridas estão submetidas à limitação óbvia de que nenhuma política comercial é capaz de corrigir distorções advindas de políticas domésticas inconsistentes, sobretudo nas áreas cambial, tributária e de incentivos fiscais. A experiência das últimas duas décadas foi prolífica ao demonstrar que esta platitude costuma ser ignorada por governos com os mais diversos cortes ideológicos.

Referências

Abreu, Marcelo P. (2002), "Tarifas no Bazar Eleitoreiro", **O Estado de S. Paulo**, 27.05.02.

Chudnovsky, Daniel (ed.) (2001), **El Boom de Inversión Extranjera Directa en el Mercosur**, Siglo Veintiuno, Buenos Aires.

Giambiagi, Fábio, e Ricardo Markwald (2002), "A Estratégia de Inserção do Brasil na Economia Mundial: Mercosul ou 'Lonely Runner'?", **Texto para Discussão**, Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior, Rio de Janeiro.

Giordano, Paolo, Alfredo Valadão e Marie-Françoise Durand (eds.) (2001), **Vers un Accord entre L'Europe et Le Mercosur**, Presses de Sciences PO, Paris.

Jank, Marcos S. (2002), "The FTAA and Agriculture: The Brazil vs. US Perspective", trabalho apresentado no seminário **Brazil on the Hill**, realizado no Congresso Americano, Washington, D.C., Maio de 2001.

Lindsey, Brink e Dan Ikenson (2001), "Coming Home to Roost: Proliferating Antidumping Laws and the Growing Threat to U.S. Exports", Cato Institute, Washington, D.C., (www.freetrade.org).

Ricupero, Rubens (2002), "Mudou o Jogo", **Folha de S. Paulo**, 09.06.02.

Secretaria da Receita Federal (2002), "O Comércio do Brasil com os Países da ALCA no Período de 1997 a 2000", www.receita.fazenda.gov.br.

Tavares de Araujo Jr., José (2000), **Poder de Mercado e Competitividade Internacional**, Editora Expressão e Cultura, Rio de Janeiro.

Tavares de Araujo Jr., José (2001), "A Política de Concorrência no Mercosul: Uma Agenda Mínima", in Daniel Chudnovsky e José M. Fanelli (eds.), **Mercosur: Balance y Perspectivas**, Siglo Veintiuno, Buenos Aires.

Tavares de Araujo Jr., José (2002), "Legal and Economic Interfaces Between Antidumping and Competition Policy", **World Competition**, vol. 25, no.2.

Tavares de Araujo Jr, José, Carla Macario e Karsten Steifatt (2001), "Antidumping in the Americas", **OAS Trade Section Series No. 10** (disponível em <http://www.sice.oas.org/tunit/pubinfoe.asp>).

[1] Como resumiu Marcelo Abreu (2002): "O jogo do Brasil na ALCA, ainda que difícil, é simples. Ou os EUA estão dispostos a abrir seu mercado para produtos de interesse do Brasil, a restringir o uso de legislação protecionista sob pretexto de defesa comercial e a limitar os subsídios agrícolas que prejudicam o Brasil, ou não há ALCA."

[2] Ver Giambiagi e Markwald (2002) para uma crítica dessas interpretações.