

DEPARTAMENTO DE ECONOMIA
PUC-RIO

TEXTO PARA DISCUSSÃO
Nº. 457

POLÍTICA COMERCIAL BRASILEIRA: LIMITES E
OPORTUNIDADES¹

MARCELO DE PAIVA ABREU²
mpabreu@econ.puc-rio.br

Maio 2001

¹ Parte de um estudo financiado pelo BNDES e executado pela Funcex-FGV. O autor agradece a ajuda na obtenção de informações de Jorge Chami Batista e Sandra Polônia Rios. O texto reflete informações disponíveis até 20.5.2002.

² Professor do Departamento de Economia da PUC-Rio.

A política comercial brasileira pode ser considerada como resultante da interação de fatores internos e externos. Este estudo concentrará a atenção nos condicionantes externos à política comercial brasileira, embora na seção final sejam considerados cenários quanto a condicionantes internos e externos. Os fatores externos que condicionam a política comercial podem, algo artificialmente, ser classificados como de dois tipos: os que resultam de negociações multilaterais, regionais ou sub-regionais nas quais o Brasil esteja envolvido diretamente e aqueles que decorrem de negociações entre parceiros brasileiros que tenham implicações importantes sobre interesses econômicos brasileiros mas das quais o Brasil não participe. A capacidade de o governo brasileiro interferir diretamente com sucesso para flexibilizar as restrições externas oriundas de negociações nas quais não esteja diretamente envolvido é nula, restando apenas a possibilidade de tentar adotar iniciativas que cancelem as conseqüências desfavoráveis originais.

Este trabalho está dividido em cinco seções, além desta introdução. Na primeira são considerados de forma sumária os condicionantes internos à política comercial. A seção 2 analisa a importância do Brasil na economia mundial, e portanto, em alguma medida, seu poder de barganha relativo, de acordo com vários possíveis critérios alternativos. Na seção 3, são analisadas as grandes negociações nas quais o Brasil poderá estar engajado nos próximos 3-5 anos: Organização Mundial de Comércio (OMC), Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), União Européia-Mercosul e ampliação do Mercosul. A seção 4 trata de negociações fora do âmbito multilateral que estejam tendo ou possam ter efeitos importantes sobre os interesses brasileiros do ponto de vista de desvio de comércio ou de investimentos: North American Free Trade Área (NAFTA), ampliação da União Européia e criação do Asia-Pacific Economic Cooperation Forum (APEC). Na seção final, são considerados cenários alternativos quanto ao progresso destas diferentes negociações e incluídas conclusões baseadas no tratamento combinado das análises das seções anteriores, com particular ênfase nas características interdependentes das diversas negociações programadas, e, também, considerando cenários alternativos quanto a políticas internas, tal como analisados na seção 1. Serão examinadas possíveis recomendações com base na avaliação das combinações mais prováveis de cenários relativos a diferentes negociações.

1. Condicionantes internos da política comercial

A consideração mesmo que sumária dos condicionantes internos à política comercial é necessária pois, na seção final, serão combinados cenários relativos a restrições internas e externas para discutir alternativas para a política comercial brasileira em prazo mais longo. Entre os fatores internos que condicionam a política comercial brasileira podem ser mencionados como mais relevantes os relacionados ao que se poderia chamar de economia política da proteção, a aspectos macroeconômicos, e a fatores estruturais. Estes últimos podem estar relacionados tanto a deficiências competitivas internas às empresas, como, por exemplo, incapacidade de inovar, ou a ineficiências relativas a fatores externos às empresas, tais como infra-estrutura.

A “economia política da proteção” reflete não apenas o poder de barganha setorial diferenciado, que a experiência brasileira tem demonstrado ser distribuído de forma muito heterogênea entre setores, mas também o preço que a sociedade está disposta a pagar pela adoção de políticas que redundam na queda de seu nível de bem estar e que não necessariamente alcançam os objetivos inicialmente propostos. Há, além disto, a conhecida assimetria entre grupos de interesse favoráveis à tarifa alta e grupos de interesse contrários à tarifa alta. O primeiro grupo é tipicamente composto por um número limitado de produtores operando ineficientemente e/ou extraindo lucros extraordinários no mercado interno, freqüentemente em coalizão com sindicatos que representam os trabalhadores empregados nestas indústrias. O segundo grupo é composto de um grande número de consumidores que pagam preços mais altos pelos bens que adquirem do que seria o caso se a tarifa fosse mais baixa. Embora o custo da proteção do ponto de vista do consumo seja alto em bases agregadas isto é resultado da soma de um grande número de pequenas perdas de bem estar. Conseqüentemente, os interesses destes consumidores são dispersos enquanto o dos produtores é concentrado. A estímulo a uma ação política eficaz é muito maior para os produtores do que para os consumidores.³

³ Embora este argumento seja geralmente associado a Olson (1965), um precursor extremamente importante, inclusive porque concentra a atenção em temas da política comercial dos EUA, é Schattschneider (1935).

Além disto, a persistência da proteção alta no Brasil teve a ver com uma peculiaridade brasileira. Dado que o Brasil era *market maker* no mercado mundial de café sua curva de custo marginal era refletida na curva de oferta mundial de café. Tarifa alta significava custos mais altos de insumos importados. Quanto maior fosse a importância do café na economia e quanto melhor os custos de importações refletissem os custos agregados com insumos na cafeicultura mais realista seria esta hipótese. É possível mostrar empiricamente que, durante longo período da história brasileira, variações no nível de proteção refletiram-se em variações no preço mundial do café. Assim, no Brasil, embora a imposição de uma tarifa de importação acarretasse as usuais distorções do ponto de vista do consumo e da produção, pelo menos parte do efeito desfavorável sobre o bem estar era compensado pelo aumento de preços internacionais do café. Dado que a demanda por café era inelástica em relação ao preço tais aumentos de preços não afetavam de forma significativa as quantidades exportadas.⁴ É claro que este argumento deixou de ter relevância à medida que se tornava mais diversificada a economia brasileira e que se esgotava de fato a possibilidade de substituir importações.

De qualquer modo, com base na história remota e nos argumentos usuais quanto à indústria nascente, e dado o desempenho brasileiro extremamente satisfatório quanto a crescimento econômico entre 1900 e 1980, consolidou-se a idéia, até hoje popular, de que proteção alta e crescimento rápido estariam de alguma forma associados. O aumento da importância de critérios de eficiência na definição da política comercial brasileira a partir do final da década de oitenta certamente retratou o aumento da resistência, tal como refletida no processo decisório, à manutenção de proteção alta em um quadro de estagnação da renda per capita.

Ambientes macroeconômicos diferentes têm implicações diferenciadas sobre a política comercial. Entre 1947 e o início da década de noventa, a crônica instabilidade macroeconômica no Brasil, em certos períodos combinada com sobrevalorização cambial, levou ao uso contínuo de controle quantitativo das importações, de acordo com as regras então bastante frouxas do GATT, com base no artigo XVIII: B. A incerteza quanto à capacidade de limitar importações levou

⁴ Ver Abreu e Bevilaqua (2001).

também à baixa incidência de consolidações tarifárias brasileiras até a Rodada Uruguai. As disciplinas mais exigentes relacionadas ao artigo XVIII resultantes da Rodada Uruguai, bem como a consolidação de 100% das alíneas tarifárias brasileiras, tomam menos viável, *ceteris paribus*, a adoção de regimes cambiais que gerem desequilíbrios sistemáticos do balanço de pagamentos. Além disto, obviamente, diferentes regimes fiscais têm implicações muito diferenciadas sobre a política comercial, especialmente em situações de transição, como a que atualmente atravessa o País, nas quais critérios sub-ótimos podem prevalecer na escolha da estrutura de taxaço com conseqüências indesejáveis sobre a competitividade externa. Um exemplo é o uso persistente de tributos que incidem sobre o valor da produção e são, portanto, de difícil desoneração nas exportações.

A concentração da pauta de exportações brasileira em produtos e mercados de crescimento relativamente modesto é fato conhecido: infelizmente as conclusões dos estudos do início da década de noventa continuam em geral válidas.⁵ A baixa sofisticação tecnológica das exportações brasileiras, que leva à rigidez estrutural da pauta, está associada, de forma importante, a deficiências internas à firma. Os fatores estruturais externos à firma que limitam a expansão das exportações (mas, em muitos casos, também as importações) foram exaustivamente analisados no quadro das discussões sobre o que se apelidou de “custo Brasil” e tem merecido, no passado recente, menos atenção do que fazia supor a ênfase original quanto a seus efeitos indesejáveis.

2. O Brasil na economia mundial

O Brasil é um país pequeno se for levada em consideração a sua importância no total das exportações (ou importações) mundiais. Em 2000, esta participação era de apenas 0,87%⁶ do total, comparada a um pico no século XX de 2,2% em 1952, quando os

⁵ Ver BNDES (1993) e Batista (1998).

⁶ Estados membros de zonas de livre comércio ou mercados comuns sendo considerados individualmente.

preços de café cresceram espetacularmente. É claro que no caso de produtos específicos esta participação brasileira é substancialmente maior, especialmente em alimentos – entre outros, café (17,8% das exportações mundiais), tortas para animais (10,2%), soja em grão (15,5%), açúcar (13,5%), suco de laranja (80%) – mas, também, para produtos industrializados selecionados tais como manufaturas de ferro e aço em formas primárias (6,3%). Comparada à estrutura das exportações mundiais, a estrutura das exportações brasileiras caracteriza-se por muito maior importância de alimentos (quase 30% das exportações totais em 1997, comparado a menos de 9% para o mundo), compensada por menor importância das exportações de manufaturas (54% do total comparados a 75%). O agregado minérios e combustíveis é comparável no Brasil e no mundo (em torno de 11%), mas o Brasil praticamente não exporta combustíveis, enquanto estes respondem por 8% das exportações mundiais totais.⁷ Dados alternativos da OMC para 1999 confirmam a maior importância relativa das exportações brasileiras nos mercados de alimentos (3,2% do total mundial) e produtos siderúrgicos (2,5%), enquanto nas exportações de manufaturas em geral a participação é de apenas 0,61%.⁸

Estes dados agregados merecem alguma qualificação. Embora o Brasil seja uma economia com exportações bastante diversificadas geograficamente quando comparada a todas as outras economias do hemisfério fora os EUA e as do Cone Sul, a importância comercial brasileira é muito maior nas Américas (EUA, ALADI e Mercosul) e na União Européia do que em outros mercados, especialmente na Ásia. Por outro lado, mesmo nos mercados nos quais o Brasil tem maior presença, a composição do comércio varia substancialmente. Por exemplo, a proporção de manufaturados (definição MDIC) no total das exportações brasileiras nos primeiros onze meses de 2001 foi de cerca de 56%. Mas, enquanto a proporção foi de 90% nos mercados da ALADI, exclusive Mercosul, e no próprio Mercosul, e de 80% nos EUA, foi de apenas 35% no mercado da União Européia.⁹

Por outro lado, em relação a muitos dos temas que hoje tipicamente são incluídos em negociações comerciais a variável mais relevante não é o fluxo existente de comércio,

⁷ UNCTAD (2000).

⁸ WTO (2000).

⁹ Dados MDIC.

mas sim algo que reflita o tamanho dos mercados. Dado que a economia brasileira é bastante mais fechada do que a média dos países não é surpreendente que medidas tradicionais de abertura tendam a subestimar a importância relativa do Brasil em negociações comerciais. A participação do Brasil no PNB mundial em 1999 era de 2,54% (2,74% com base em critérios de paridade do poder de compra).¹⁰ A população brasileira em 1999 era 2,81% da população mundial e, portanto, o PNB per capita brasileiro era algo inferior à média mundial (US\$ 4420 comparados a US\$ 4890). A área do Brasil, variável de forma genérica associada a possibilidades de expansão econômica futura, corresponde a 6,4% da área total mundial.¹¹

A importância relativa do Brasil como destino de investimento direto estrangeiro é ainda maior do que a referente ao PNB mundial. A participação brasileira no estoque total de investimento direto estrangeiro em 1999 era de 3,44% do total mundial (11,41% do estoque em economias em desenvolvimento). A participação do Brasil nos fluxos de IDE do final da década de 1990 foi relativamente alta, especialmente se comparada à retração da entrada de capitais na década de 1980 e na primeira metade da década de 1990: 3,63% do total em 1999 (15,12% do fluxo para economias em desenvolvimento).¹²

3. Negociações simultâneas: OMC, ALCA, Mercosul-União Européia e ampliação e aprofundamento do Mercosul

Os acontecimentos dos últimos meses tenderam a confirmar que o Brasil enfrentará nos próximos anos uma agenda de negociações comerciais extremamente pesada. Estas negociações se desenvolverão pelo menos em quatro direções, mesmo sem levar

¹⁰ Para as economias maiores do que a brasileira as participações no PNB-PPC (PNB corrigido para levar em conta a paridade de poder de compra da moeda nacional) mundial eram em 1999 de: 21,52% para os EUA, 20,16% para a União Européia, 10,6% para a China, 7,84% para o Japão e 5,53% para a Índia. O PNB-PPC do Canadá, interlocutor privilegiado de EUA, EU e Japão em vários foros internacionais, era apenas 1,87% do PNB-PPC mundial. Dados de World Bank (2001), pp. 274-5.

¹¹ Dados de World Bank (2001), pp. 274-5. Exclusive áreas árticas e antárticas, de pequenas economias e de certas economias excluídas da listagem principal do Banco Mundial. Se a proporção referir-se a áreas em princípio com possibilidades de aproveitamento econômico certamente a proporção referente ao Brasil é significativamente maior. Dados de World Bank (2001), pp. 274-5.

¹² Dados de World Investment Report (2000), anexo B.

em conta novas iniciativas de natureza bilateral, em especial a aproximação em relação a outras grandes economias em desenvolvimento, com renda per capita semelhante ou inferior à brasileira, tais como África do Sul, China, Índia ou Rússia.¹³ Em qualquer caso, estas iniciativas embora possam ter implicações políticas importantes, mesmo que coroadas de sucesso no plano comercial, dificilmente terão grande impacto no médio prazo sobre os fluxos comerciais bilaterais, dada a modéstia dos fluxos atuais.¹⁴

As negociações relativas ao lançamento de nova rodada de negociações multilaterais, em dúvida desde o abortado lançamento da Rodada do Milênio, em Seattle, foram coroadas de sucesso em Doha, onde se definiu que as negociações relativas ao programa de trabalho deverão estar concluídas até o início de 2005. No âmbito da ALCA, a aprovação da *Trade Promotion Authority* pela *House of Representatives* dos EUA no fim do ano passado, embora acompanhada de condicionalidades que poderão comprometer o êxito das negociações, sugere que haverá aprovação pelo Senado que legitimará a posição negociadora do Executivo norte-americano em processo que culminará também no início de 2005. As negociações entre Mercosul e União Européia estão em curso. Em julho de 2001, a União Européia apresentou a sua oferta de negociação tarifária e não-tarifária relativa a bens bem como propostas sobre serviços e compras governamentais. No final de setembro o Mercosul apresentou a sua proposta e, em princípio, a expectativa seria que o assunto fosse retomado no âmbito do Comitê de Negociações Bi-regionais em reunião a ser realizada em Buenos Aires em março de 2002. O abandono da paridade argentina na virada do ano tem entre suas conseqüências mais importantes a possível superação, pelo menos no médio prazo, das crescentes dificuldades bilaterais entre Argentina e Brasil desde a desvalorização brasileira do início de 1999. É possível, e até provável, que sejam enfrentadas grandes tensões de curto prazo na medida em que o populismo do peronismo tradicional tenha reflexos na política comercial e implique a adoção temporária de políticas de substituição de importações. Mas, passada a fase mais atribulada da aterrissagem de um regime cambial alternativo à paridade fixa, estariam

¹³ Os níveis de PNB per capita PPC em 1999, segundo o Banco Mundial, eram de, respectivamente, US\$ 8318 (África do Sul), US\$ 3291 (China), US\$ 2144 (Índia) e US\$ 6339 (Rússia). O do Brasil era de US\$ 6317. World Bank (2001).

¹⁴ Estes mercados responderam por, respectivamente, 0,6%, 3,4%, 0,5% e 1,9% das exportações totais brasileiras nos primeiros onze meses de 2001.

criadas as condições para retomar negociações quanto ao aprofundamento do Mercosul e, também, quanto a eventuais negociações para a inclusão de outros parceiros.

3.1 Negociações na Organização Mundial de Comércio

As negociações comerciais multilaterais ocupam posição de destaque nas prioridades da diplomacia comercial brasileira em vista da diversificação geográfica do comércio brasileiro. Em contraste com as demais países do hemisfério Brasil, Estados Unidos e economias do Cone Sul têm significativa participação em mercados extra-hemisfério. O lançamento de nova rodada na Organização Mundial de Comércio, em Doha, em novembro de 2001, com a definição de um programa de trabalho que deverá estar concluído até o início de 2005, refletiu um compromisso bastante favorável aos interesses específicos brasileiros.¹⁵ Um acordo paralelo permitiu conciliar os interesses relacionados à saúde pública com as regras preexistentes relacionadas a propriedade intelectual. Assim, foram bastante reduzidos os custos para os países em desenvolvimento associados à implementação da legislação relativa a TRIPs aprovada na Rodada Uruguai que seria implementada depois do período de transição previsto. De fato, a posteriori, ao contrário das expectativas dominantes antes da conclusão da Rodada Uruguai, era a legislação sobre TRIPs que poderia ter implicações desfavoráveis mais significativas para os países em desenvolvimento.

O Brasil em Doha esteve longe de ter objeções tão radicais quanto outros países em desenvolvimento importantes, como a Índia, em relação à incorporação no quadro da OMC de novas regras sobre os “temas de Cingapura”, concorrência e investimento direto estrangeiro. De qualquer modo, estes temas foram postos em banho-maria até a próxima reunião ministerial da OMC, dentro de dois anos, com a agenda limitada a trabalhos preparatórios. Negociações poderão então ocorrer desde que haja “consenso explícito”. Com relação a meio ambiente foi contida a proposta mais extrema da União Européia com relação à norma de precaução e o texto foi qualificado pela reserva “sem implicar pré-julgamento quanto ao resultado das negociações”. De qualquer modo as negociações não parecem oferecer ameaça, pois se concentrarão

¹⁵ Ver WTO (2001).

sobre as relações entre as regras da OMC e obrigações comerciais específicas estabelecidas em acordos multilaterais sobre o meio ambiente.

No terreno menos defensivo, os interesses brasileiros concentravam-se em dois temas: protecionismo agrícola, em particular desmantelamento de subsídios à exportação, e legislação anti-dumping. Como membro da coalizão de Cairns, que reúne países favoráveis ao desmantelamento do protecionismo agrícola, o Brasil pressionou pela inclusão de menção explícita à eliminação de subsídios à exportação de produtos agrícolas (“reductions of, with a view to phasing out, all forms of export subsidies”), além de substancial melhoria no acesso a mercados e substancial redução de apoio à produção doméstica que implique em distorções no comércio de produtos agrícolas. Embora a União Europeia tenha indicado sua discordância com relação à menção ao “phasing out”, preferiu não arcar com os custos do fracasso de uma outra tentativa de lançamento de uma rodada da OMC e satisfez-se com a reserva de que não havia implicação de pré-julgamento quanto ao resultado das negociações. A redação possui a grande virtude de poder servir de base a que todas as facções em disputa reivindicassem ter sido vitoriosas. Resta saber que repercussões concretas terá o compromisso diplomático nas negociações em Genebra.

De forma similar, houve grande pressão em Doha sobre os EUA quanto à efetividade das regras multilaterais existentes quanto a anti-dumping, em particular as limitações impostas pelo artigo 17 sobre consultas e solução de controvérsias relativas a ações anti-dumping restringindo a ação de *panels* (grupos especiais) a questões factuais, e os limites ao uso de legislações nacionais com finalidades protecionistas. A resistência norte-americana só foi contornada com linguagem de compromisso que, ao mesmo tempo mencionou negociações visando a clarificação e a melhoria das disciplinas relevantes, e enfatizou a preservação de conceitos básicos, princípios e eficácia dos acordos pré-existentes. Também neste caso, a vitória foi reivindicada por todos e a “prova do pudim” ficará por conta das negociações concretas em Genebra. As restrições recentemente impostas pela House of Representatives e pelo Senado dos EUA aos termos da Trade Promotion Authority concedida ao governo dos EUA para a negociações comerciais regionais e multilaterais sugerem que o “espírito de Doha” não chegou ao Congresso norte-americano. Na subseção 3.2, abaixo, este assunto será retomado.

Do ponto de vista de países como o Brasil, um cenário extremamente favorável seria que um provável impasse com relação aos dois temas em Genebra pudesse ser resolvido por concessões recíprocas entre EUA e EU, de tal forma que aumentasse significativamente o ritmo de redução do protecionismo agrícola e fossem viabilizados controles multilaterais aos excessos decorrentes da implementação da legislação anti-dumping norte-americana. Este cenário é certamente excessivamente otimista. Talvez sejam possíveis avanços modestos nos dois casos, mas os dois temas fazem parte do âmago das posições mais renitentemente protecionistas nos dois lados do Atlântico.

A história do GATT e da OMC tem sido marcada pela sistemática vitória de formatos de negociação caso a caso, na base de trocas de concessões específicas definidas à luz de ofertas que não incluem o universo de produtos, sobre o tratamento sem exceções de todas as barreiras tarifárias e não-tarifárias incidentes sobre o comércio de bens. A redução da proteção incidente sobre produtos ditos “sensíveis” foi sistematicamente protelada. Formou-se assim um significativo *backlog* de produtos à margem da liberalização multilateral quase sempre, e não surpreendentemente, de interesse especial dos países em desenvolvimento, como ilustram os casos de produtos têxteis e agrícolas. Com base na história, é difícil evitar o ceticismo e considerar provável que, de fato, a nova rodada na OMC marque uma grande descontinuidade em relação ao passado. De qualquer forma, não é perda de tempo insistir que o antídoto para o *backlog* seria a adoção de fórmula de aplicação automática incidente sobre os equivalentes tarifários de todos os instrumentos de proteção.

3.2 Negociações regionais no âmbito da Área de Livre Comércio das Américas

As preocupações brasileiras quanto às negociações da ALCA podem ser sintetizadas como consistindo de três aspectos principais: distribuição temporal das concessões recíprocas referentes a acesso, especialmente no caso de bens; garantia de inclusão de temas de especial interesse brasileiro, em particular legislação anti-dumping, subsídios agrícolas e ajustes às regras relativas à propriedade intelectual; garantia de que a inclusão de temas como normas trabalhistas e meio ambiente não sirva de base para o uso de instrumentos adicionais de proteção, especialmente nos EUA.

A *Trade Promotion Authority* aprovada na *House of Representatives* no início de dezembro de 2001 e em tramitação final no Senado habilitará o Executivo a negociar em diversos foros de negociação comercial. A tramitação no Congresso exigiu substanciais concessões por parte do Executivo de tal forma que no formato que saiu da *House of Representatives* as condicionalidades correm o risco de inviabilizar o bom êxito das negociações, em especial na ALCA, embora as referências a meio ambiente e normas trabalhistas tenham sido relativamente inocentes. Isto porque o escopo para concessões relevantes em cítricos, açúcar e têxteis foi consideravelmente restringido. Além disto, foi incluída uma espantosa cláusula sobre instrumentos para conter ameaças implícitas na possível manipulação da taxa de câmbio por governos estrangeiros de que resultariam vantagens comparativas “artificiais” no comércio internacional. O precedente aberto pela universalização desta provisão inepta aprovada pelo Congresso dos EUA constitui séria ameaça ao atual ordenamento das relações comerciais e não encontra amparo na legislação internacional. Assim, tanto de ponto de vista de acesso no caso de exportações de bens, quanto dos temas mais caros ao Brasil, como anti-dumping e subsídios agrícolas as perspectivas são pouco animadoras. O texto do Senado provavelmente incluirá emenda que viabilizaria a apreciação em separado de partes de acordos que afetem a atual legislação norte-americana de defesa comercial afetando de forma crucial a autoridade negociadora do executivo. É difícil imaginar que da conciliação dos dois textos surja algo animador quanto às perspectivas futuras das negociações comerciais em âmbito regional ou multilateral.

Também na negociação relativa a bens no contexto hemisférico são enfrentados temas familiares aparentados aos do *backlog* na OMC. A liberalização da política comercial dos EUA no longo prazo ocorreu de tal forma que, embora a tarifa média dos EUA seja muito baixa, os picos tarifários, as quotas tarifárias e as barreiras não-tarifárias, incluindo direitos discricionários aplicados à sombra da legislação anti-dumping, tornam o mercado norte-americano extremamente protegido no caso de diversos produtos agrícolas e, também, insumos industriais. A tarifa média brasileira, embora significativamente mais alta do que a dos EUA, retrata com muito maior precisão a real proteção de que goza a indústria doméstica frente às importações. Estudos recentes promovidos pela Embaixada do Brasil em Washington retratam esta

disparidade, embora de forma rudimentar. Enquanto a tarifa média incidente sobre os 15 mais importantes produtos brasileiros importados pelos EUA foi de 45,6%, a tarifa média incidente sobre as 15 mais importantes importações brasileiras provenientes dos EUA é de 14,3%. O problema é que estes cálculos para a tarifa norte-americana foram feitos tomando como referência as tarifas incidentes sobre importações extra quota no caso das quotas tarifárias referentes a açúcar (338,7%) e fumo (350%), embora neste último caso nem mesmo o volume além do qual se aplica a tarifa alta tenha sido alcançado. De qualquer forma, é difícil caracterizar o Brasil como país protecionista de um lado e os EUA como país liberal de outro.¹⁶

Estudos sobre o impacto da ALCA fluxos comerciais brasileiros indicam, ao fim da desgravação tarifária total, expansão relativamente modesta das exportações e bastante mais significativa das importações. Isto se deve, ao menos em parte, às dificuldades de levar em conta as barreiras não-tarifárias que afetam o comércio hemisférico, especialmente nos EUA.¹⁷ As estimativas de ganhos de bem estar gerados pela ALCA são modestas, talvez da ordem de 0,3% do PIB brasileiro, comparados a 1,06% no caso de um acordo preferencial com a União Européia.¹⁸ A racionalização para as vantagens da ALCA estaria relacionada fundamentalmente, como no caso do NAFTA, não à esfera comercial, mas à redução do custo de capital que adviria da redução do diferencial de taxas de juros entre os EUA e o Brasil. No momento as indicações são que os EUA vivem a ilusão de que a estratégia de “*something for nothing*” tem possibilidade de vingar. Parece improvável que, mesmo que não haja grande discontinuidade política no Brasil, seja fácil encontrar um compromisso mutuamente aceitável quanto ao *timing* de desgravação no período de transição.

Entretanto, a viabilização política da ALCA no Brasil depende crucialmente da capacidade de os EUA se mobilizarem internamente para que seja viável fazer ofertas relevantes quanto a subsídios agrícolas, legislação anti-dumping e/ou quanto a acesso de exportações brasileiras sensíveis no mercado norte-americano. Só assim seria

¹⁶ Embaixada do Brasil (2001), pp. 92-4.

¹⁷ Ver Carvalho e Parente (2000), p. 119. Neste estudo, estima-se que o impacto final da ALCA (barreiras tarifárias) sobre as exportações brasileiras seria de 7% e sobre as importações seria de 17%.

¹⁸ Ver Pereira (1997).

possível pensar em romper as resistências à abertura total do mercado brasileiro em um prazo entre dez e quinze anos.

A não entrada do Brasil em uma “ALCA exclusive Brasil”, ou exclusive Mercosul, significaria um retrocesso para os EUA, cujos interesses comerciais hemisféricos fora do NAFTA estão fortemente concentrados no Mercosul. O fracasso nos entendimentos entre Brasil (ou Mercosul) e Estados Unidos e a eventual constituição de uma área de comércio preferencial hemisférica sem a participação brasileira teria sérias conseqüências sobre os interesses comerciais brasileiros, em vista da importância dos mercados latino-americanos, especialmente no caso de manufaturas. De fato, as exportações de manufaturas para a ALADI (exclusive Mercosul) em 2001 foram quase tão importantes quanto as exportações de manufaturas para a União Européia e da ordem de 45% das exportações de manufaturas para aos Estados Unidos.

O cenário de fracasso tornaria necessária a implementação de uma estratégia brasileira de limitação de danos. Dado que, presumivelmente, as dificuldades principais teriam origem na impossibilidade de acomodação dos interesses recíprocos Mercosul-EUA seria necessária a negociação de um grande número de acordos bilaterais, idealmente de livre comércio, que limitassem ao impacto da concorrência das exportações norte-americanas nos mercados da ALADI, exclusive Mercosul. Seria de alguma forma a generalização de uma desejável política de compensação dos desvios de comércio produzidos pelo NAFTA especialmente no mercado mexicano, como se verá abaixo.

3.3 Negociações entre Mercosul e União Européia

O interesse do Mercosul nas negociações com a UE está relacionado ao avanço de outras negociações comerciais tanto no âmbito da ALCA, quanto na nova rodada da OMC. O interesse nas negociações EU-Mercosul será tanto maior quanto mais rapidamente avancem as negociações da ALCA, pois liberalizações paralelas minimizarão desvios de comércio e pendências futuras com parceiros comerciais com interesses prejudicados. Se as negociações na OMC não progredirem, a forma de

replicar imperfeitamente as negociações multilaterais seria prosseguir paralelamente com as negociações com a UE e na ALCA.

Em julho de 2001 a União Européia fez uma modesta oferta de negociação tarifária e não tarifária ao Mercosul.¹⁹ A proposta tarifária é simétrica, isto é, os dois lados desgravarão sua tarifa de acordo com o mesmo cronograma. A média de importações da União Européia com origem no Mercosul em 1998-2000 foi de 18,4 bilhões de euros dos quais 8,9 bilhões correspondem a produtos agrícolas, 8,8 bilhões a produtos industriais e 0,5 bilhão a produtos da pesca. Destes, respectivamente 60%, 47% e 1% entram na UE sem tarifas. A proposta da UE trata, portanto, de importações de 3,1 bilhões de euros de produtos agrícolas, 2,1 bilhões de produtos industriais e 0,5 bilhão de produtos de pesca.

Os bens foram divididos em seis categorias. As quatro primeiras teriam suas tarifas reduzidas anualmente em bases lineares nos prazos de 0, 4, 7 e 10 anos. Para todos os produtos, exceto os agrícolas, a desgravação estará completa em dez anos, sendo que a maior parte da desgravação das tarifas sobre produtos industriais estará completa em dez anos. Para os produtos agrícolas, entretanto, a maior parte da desgravação só ocorreria depois de 7 anos e duas outras categorias são previstas. A categoria 5, vinhos e licores, seria objeto de acordos específicos. A categoria 6 inclui ampla gama de produtos: cereais, azeite de oliva, lácteos, carnes, fumo, açúcar e algumas frutas e legumes processados. Neste caso a UE estaria disposta a negociar maior liberalização na forma de quotas tarifárias preferenciais. Embora a proposta européia mencione que as importações relativas à categoria 6 correspondem a 0,9 bilhão de euros é claro que este número pouco significa em vista da alta proteção que afeta estes produtos na União Européia. A proposta da UE é silenciosa quanto a barreiras não-tarifárias e prevê também uma proposta quanto à inclusão de serviços e de compras governamentais no escopo do acordo de livre comércio.

¹⁹ Ver www.europa.eu.int/comm/external_relations/mercosur, Fifth meeting of the European Union-Mercosur Biregional Negotiations Committee, 2-6 July 2001, Montevideo, Uruguay; Sixth meeting of the European Union-Mercosur Biregional Negotiations Committee, 29-31 October 2001, Brussels, Belgium. Ver CNI, 'As Negociações Mercosul-UE: A Oferta Européia', Montevideo, julho de 2001, mimeo.

A contraproposta do Mercosul, apresentada no final de outubro de 2001, cobria a desgravação de 33% das importações da UE provenientes do Mercosul em dez anos.²⁰ A proposta do Mercosul tomava por base as tarifas da TEC e não os 35-55% consolidados na OMC. Esta oferta aparentemente não foi condicionada a tratamento simétrico dos produtos do Mercosul que hoje se beneficiam do Sistema Geral de Preferências na União Européia, embora se tenha mencionado que o Mercosul pretende obter tratamento que leve em conta benefícios já existentes sob este sistema. Parece difícil aceitar, com base em argumentos de reciprocidade, que, enquanto a proposta do Mercosul baseia-se em tarifas efetivamente aplicadas, a oferta da UE se restrinja a tarifas consolidadas na OMC. As negociações devem incluir explicitamente barreiras não-tarifárias, eliminação de subsídios e barreiras internas, especialmente relevantes no caso de produtos agrícolas. A proposta é assimétrica, ou seja, enquanto a liberalização da UE seria de acordo com a sua proposta original, a proposta do Mercosul seria implementada mais lentamente. A proposta inclui ainda, entre outros, temas tais como tratamento especial e diferenciado, redução de picos tarifários europeus, acordos sobre equivalência de medidas sanitárias e fito-sanitárias. Em grande medida as limitações da proposta do Mercosul são um reflexo das limitações da modesta oferta inicial européia. Nas negociações com outros países em desenvolvimento pouco competitivos em agricultura com os quais celebrou recentemente acordos de livre comércio, México, por exemplo, a UE concordou com desgravação assimétrica sendo a convergência para zero de suas tarifas para produtos industriais em dois anos e meio enquanto a redução das tarifas mexicanas será implementada em quatro anos e meio.

Esta proposta do Mercosul pode ser considerada um *tour de force* visto o quadro de dificuldades por que passava a Argentina e que culminou na crise cambial do final de 2001. O colapso cambial argentino torna mais verossímil a negociação do Mercosul em bloco com a União Européia, uma vez superado o período mais traumático de ajuste às novas condições nos próximos meses. Caso fracassem as negociações com a União Européia não há como conter as conseqüências relacionadas a atuais ou futuros desvios de comércio em vista das características de mercado comum da UE e conseqüente aplicação de uma tarifa externa comum por seus membros atuais, bem

²⁰ Ver CNI, As Negociações Mercosul-UE: A Proposta do Mercosul', 13.11.2001, mimeo.

como por novos integrantes na Europa Central e Oriental. A evidência quanto ao ocorrido até 1996 indica que os produtos brasileiros foram deslocados por uma ampla gama de fornecedores na UE, mas principalmente pela China, pela Rússia e pelos países ibéricos, Espanha e Portugal, membros mais recentes da UE.²¹

3.4 Negociações sobre aprofundamento e ampliação do Mercosul

A situação de instabilidade que atravessa a Argentina torna ainda mais especulativas as considerações sobre eventuais aprofundamento e expansões do Mercosul do que seria normalmente o caso. O colapso argentino torna mais verossímil futuras negociações relativas ao aprofundamento do bloco, rumo ao mercado comum. Mas torna mais difíceis negociações quanto à sua expansão, pelo menos no médio prazo, pois certamente os últimos acontecimentos terão tornado eventuais parceiros bastante relutantes quanto à conveniência de associação a um zona de comércio preferencial com tão atribulada história de desequilíbrios macroeconômicos. A direção dos esforços continua a ser economias do Pacto Andino e África do Sul. Neste último caso a mobilização é fundamentalmente política, pois interessa ao Brasil sublinhar que a negociação da ALCA não configura qualquer restrição à política externa brasileira em escala global. Só no longo prazo, a integração Mercosul-SADC (*Southern Africa Development Community*) poderá ter importantes conseqüências econômicas. Dadas as limitações do atual comércio entre Brasil e África do Sul as negociações para implantação de uma área de comércio preferencial poderiam ser conduzidas de forma bastante radical, com cronograma de implantação muito curto, exceto para o caso de um limitadíssimo conjunto de produtos sensíveis, acompanhado de um sistema de salvaguardas para tratar de surtos de comércio que possam ter conseqüências temporárias indesejáveis para produtores nacionais competitivos com importações.

4. Interesses brasileiros e iniciativas de integração que excluem o Brasil

A criação de novas áreas de comércio preferencial e a ampliação de áreas de comércio preferencial já existentes estão tendo ou poderão ter impactos importantes sobre o comércio de exportação brasileiro e também sobre a atração de investimentos diretos.

²¹ Ver Batista (2001), quadro 7.

Isto inclui seguramente as conseqüências do *NAFTA (North American Free Trade Agreement)* e a ampliação da União Européia na Europa Central e Oriental. E, em um futuro mais remoto, o impacto da *APEC (Asia Pacific Economic Cooperation)*. Em alguns casos, os prejuízos comerciais poderão ser atenuados por iniciativas brasileiras através da celebração de acordos preferenciais bilaterais de tal forma que sejam contrabalançados os desvios de comércio gerados pela área preferencial original.

O mais importante caso recente de área de comércio preferencial que provocou desvios de comércio desfavoráveis ao comércio de exportação brasileiro foi o do *NAFTA*. A evidência indica que preferências tarifárias tiveram papel crucial no deslocamento das exportações brasileiras para os EUA e o México. China e México, e em menor medida Canadá, foram os mais importantes competidores brasileiros no mercado dos EUA entre 1992 e 1996, respondendo por cerca da metade das perdas sofridas pelo Brasil. Só o México respondeu por cerca de um terço das perdas líquidas brasileiras no mercado dos EUA neste período. Similarmente no mercado mexicano, mais da metade das perdas brasileiras decorreram de competição direta das exportações norte-americanas.²² Presumindo que os obstáculos relativos a uma negociação bilateral com os EUA sejam dominantes não há nada a fazer com relação à competição de exportações dos parceiros do *NAFTA* no mercado norte-americano a menos da adesão à *ALCA*. Mas para preservar o mercado mexicano seria em princípio possível negociar um acordo bilateral embora estudos empíricos indiquem que as exportações mexicanas para o Brasil poderão expandir-se significativamente.²³

Outra fonte de preocupação quanto a desvios de comércio refere-se à ampliação da UE, em particular quanto à expansão das exportações das economias do Leste Europeu. Neste caso não há postura defensiva possível, a menos da celebração de um acordo Mercosul-UE, dada a natureza da UE e sua política comercial comum e ao fato de que o Brasil não tem presença comercial importante no Leste europeu.

As preocupações brasileiras quanto à *APEC (Asia Pacific Economic Cooperation)*, embora mais remotas, têm dois focos. De um lado, as preferências comerciais poderiam abarcar diversas economias cujas exportações que poderiam competir

²² Ver Batista (2001), quadro 7. Para um tratamento detalhado das conseqüências do *NAFTA* sobre os mercados dos EUA e México ver Batista (2000), *passim*, e Batista e Azevedo (2000), *passim*.

diretamente com as exportações brasileiras para os EUA no caso de não prosperar a ALCA. Por outro lado, o acesso preferencial de Estados Unidos e México, entre outros competidores brasileiros, aos mercados asiáticos poderia comprometer a estratégia que se pensa adotar no Brasil quanto à concentração dos esforços de promoção das exportações nos mercados asiáticos. A preempção de possíveis efeitos desfavoráveis relacionados às preferências no contexto da APEC recomendaria negociações bilaterais defensivas do Brasil com os principais parceiros comerciais potenciais do Brasil no oriente, certamente a China, e possivelmente a Coreia do Sul, Taiwan, entre outras.

5. Conclusões: cenários de médio prazo para a política comercial brasileira

Diferentes cenários quanto aos desdobramentos políticos no Brasil em 2002 poderão afetar os rumos da diplomacia econômica brasileira, embora frequentemente seja exagerada a margem de manobra, mesmo no caso de vitória da oposição, para alteração radical do envolvimento ou mesmo da postura assumida pela diplomacia brasileira em diversos foros de negociação. Há elementos inerciais importantes que devem ser levados em conta: o Brasil continuará membro da OMC, o Brasil presumivelmente honrará seus compromissos internacionais quanto a engajar-se em negociações internacionais e buscar resultados que estejam em sintonia com os interesses nacionais e tenham o necessário respaldo político. No quadro da economia política da proteção é provável que na maioria dos cenários internos que se pode hoje vislumbrar a postura brasileira tenda a ser menos comprometida com o avanço da liberalização do que atualmente. Mas esta constatação não tem qualquer desdobramento substancial no plano multilateral. A nova rodada avançará ou não em função dos interesses dos EUA e da UE e, talvez, de coalizões permanentes ou temporárias de outros membros da OMC. No caso das negociações da ALCA e no quadro Mercosur-EU é claro que a posição brasileira tem muito mais peso e que em alguns cenários é certo poderá haver grande resistência à abertura da economia à concorrência dos produtos industriais norte-americanos e europeus.

²³ Ver as conclusões de Batista (2000).

No que se segue supõe-se que prevaleça, no plano político, uma postura relativamente alinhada com a estratégia atual quanto à política comercial, ou seja, avanço da liberalização comercial brasileira condicionada à liberalização dos mercados de exportação do Brasil. As negociações na OMC servirão de marco de referência para as demais negociações comerciais nas quais estará envolvida a diplomacia comercial brasileira nos próximos três anos. Como já mencionado, um cenário ideal do ponto de vista brasileiro quanto ao desenvolvimento das negociações na OMC seria que EUA e UE trocassem como concessões recíprocas alguma reforma da legislação norte-americana anti-dumping por um compromisso efetivo da UE quanto ao protecionismo agrícola, especialmente quanto a subsídios às exportações. As negociações na ALCA e entre Mercosul e EU poderiam então concentrar-se, no caso da ALCA, nos picos de proteção norte-americanos, especialmente em produtos agrícolas, e, no caso da UE, no aprofundamento da liberalização multilateral agrícola e na melhoria das tímidas propostas quanto a produtos industriais apresentadas na proposta inicial.

Um perigo a ser evitado no plano bilateral ou regional é que o Mercosul (ou o Brasil) faça concessões relativas à obtenção de seus objetivos centrais (AD e agricultura) nas negociações com os EUA e com a UE e depois veja seu tratamento preferencial ser substancialmente erodido pelo desenvolvimento das negociações multilaterais. Deste ponto de vista um cronograma ideal subordina duas negociações não multilaterais aos avanços que possam ser obtidos em Genebra. Se realmente existir base para otimismo quanto ao avanço na OMC, o ritmo das negociações Mercosul-UE e ALCA deveria ser desacelerado e até mesmo adiado o fim das negociações.

Se as negociações multilaterais não prosperarem em relação aos dois temas que são mais caros à diplomacia econômica brasileira, AD e agricultura, é muito improvável que tal aconteça no quadro da ALCA ou das negociações com a UE, dada a assimetria de interesses em jogo. Seria bastante duvidoso que estas negociações chegassem a bom termo, pelo menos do ponto de vista do Brasil, mantidos os objetivos mencionados até agora.

Referências

Abreu, M. de P. e A.S. Bevilaqua. 'Brazil as an export economy, 1880-1930', in Cardenas, E., Ocampo, J.A.; Thorp, R. *An economic history of twentieth-century Latin*

America, v.1, *The export age*, p. 32-54, Palgrave and St. Antony's College, Oxford, 2000.

Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). 'A inserção das exportações brasileiras no comércio internacional de mercadorias: uma análise setorial', *Estudos BNDES* 23, Rio de Janeiro, 1993.

Batista, Jorge Chami, 'A Inserção das Exportações Brasileiras no Comércio Internacional de Mercadorias: 1991/95', *Boletim de Conjuntura do IE/UFRJ*, outubro de 1998, vol. 18, No. 3.

Batista, Jorge Chami, 'Livre-Comércio de Produtos Manufaturados entre o Brasil e a União Européia' in Luis Fernando Tironi (org.) *Aspectos Estratégicos da Política Comercial Brasileira*, IPEA/ IPRI, Brasília, 2001.

Batista, Jorge Chami, 'Relações Comerciais entre o Brasil e o México', *Texto para Discussão* 710, IPEA, Brasília, 2000.

Batista, Jorge Chami e João Pedro Wagner de Azevedo, 'O desempenho das exportações brasileiras para os Estados Unidos: O papel do NAFTA e da taxa de câmbio sobre a competitividade brasileira', mimeo, [2000].

Carvalho, A. e A. Parente, 'Trade Impact of the Free Trade of the Americas' in IPEA, *Brazil, Mercosur and the Free Trade Area of the Americas*, IPEA, Brasília, 2000.

Confederação Nacional da Indústria, 'As Negociações Mercosul-UE: A Oferta Européia', Montevideo, julho de 2001, mimeo.

Confederação Nacional da Indústria, 'As Negociações Mercosul-UE: A Proposta do Mercosul', 13.11.2001, mimeo

Embaixada do Brasil, 'Barreiras aos Produtos e Serviços Brasileiros no Mercado Norte-Americano', Washington D.C., outubro de 2001.

International Monetary Fund. *Direction of Trade Statistics Quarterly*, September 2001, Washington D.C., 2001.

Olson, Mancur. *The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups*, Harvard University Press, Cambridge (Mass.), 1965.

Pereira, Lia Valls, 'Agenda de Integração Brasileira: uma avaliação preliminar', *Conjuntura Econômica*, 51 (5), 1997.

Schattschneider, E.E. *Politics, Pressures and the Tariffs. A Study of Free Private Enterprise in Pressure Politics, as Shown in the 1929-1930 Revision of the Tariff*, Tariffs Prentice-Hall, New York, 1935.

United Nations Conference on Trade and Development, *World Investment Report 2000 Cross-border Mergers and Acquisitions and Development*, United Nations, Nova Iorque e Genebra, 2000.

United Nations Conference on Trade and Development, *Handbook of Statistics 2000*, Nova Iorque e Genebra, 2000.

World Trade Organization. *International Trade Statistics 2000*, Genebra, 2000.

World Bank. *World Development Report 2000/2001*, Oxford University Press for the World Bank, Oxford, 2001.