
3.4. Comércio internacional

A expressão “política comercial externa” engloba um conjunto variado de ações que afetam os fluxos de exportação e importação do país. É variado porque compreende as políticas diretamente relacionadas com barreiras explícitas às importações e com os estímulos às exportações, mas também políticas internas que podem ter impacto sobre os dois fluxos. Por exemplo, normas técnicas baseadas em critérios de proteção à saúde da população que impedem a importação de itens em cuja composição haja excesso de componentes feitos com determinado mineral. Ou uma política ambiental que indiretamente torne mais competitiva a exportação de produtos intensivos em recursos naturais. Ou, ainda, processos de licitação para aquisição, pelo setor público, de mercadorias e serviços com prioridade para provedores nacionais.

A delimitação do escopo de análise vai onde alcança a imaginação. Nas próximas subseções, ater-se-á àquelas intervenções mais específicas, como as barreiras às importações e os incentivos às exportações.

3.4.1. Efeitos de tarifas, quotas e outros instrumentos de política governamental

Suponha o caso de um país em desenvolvimento (“pequeno”, em termos do mercado internacional, portan-

to “tomador de preços”), que enfrenta uma situação de excesso de demanda por importações de mercadorias. O setor produtivo interno não tem capacidade de ofertar os produtos desejados nas quantidades demandadas pelos consumidores, e as exportações não geram divisas suficientes para manter o equilíbrio na balança comercial. Se esse desequilíbrio comercial for considerado excessivo pelas autoridades do país, há que tomar decisão sobre como proceder.

Uma possibilidade é não fazer nada. Nesse caso, o país estaria financiando esse excesso de gastos no exterior pela redução do seu estoque de reservas, ou por meio de empréstimos externos, ou, ainda, beneficiando-se da entrada de um fluxo expressivo de investimentos estrangeiros. Mas contar com o influxo de investimentos e o acesso a empréstimos é uma opção arriscada, uma vez que esses fluxos têm um forte componente conjuntural e nem sempre estarão disponíveis. Ao mesmo tempo, o estoque de reservas não é infinito, e essa é uma situação que não poderá ser mantida por muito tempo. Assim, alguma ação de política será necessária.

Outra possibilidade é alterar a taxa de câmbio. Ao desvalorizar a moeda nacional, as importações se tornam mais caras para o consumidor interno, que reduzirá sua demanda por produtos importados. E os produtos fabricados no país se tornarão mais baratos quando denominados em moeda estrangeira, com o que em algum momento

haverá aumento do valor exportado, e esse duplo efeito sobre importações e sobre exportações levará a um reequilíbrio da balança comercial. A questão é que, para que esses efeitos desejáveis efetivamente ocorram, é preciso haver condições específicas na demanda por importações e na capacidade de oferta de exportações, as chamadas elasticidades-preço. Não é claro, *a priori*, qual deve ser o nível adequado da taxa de câmbio que proporcione essas condições.

É mais frequente e mais fácil para a autoridade atuar diretamente sobre os fluxos comerciais. Nesta subseção, vê-se o lado das importações, deixando as exportações para a próxima subseção.

Há várias maneiras de atuar sobre as importações.

É possível, por exemplo, cobrar um imposto de valor fixo sempre que ocorrer uma operação de importação. Esse tipo de política foi muito comum até o início do século XX.

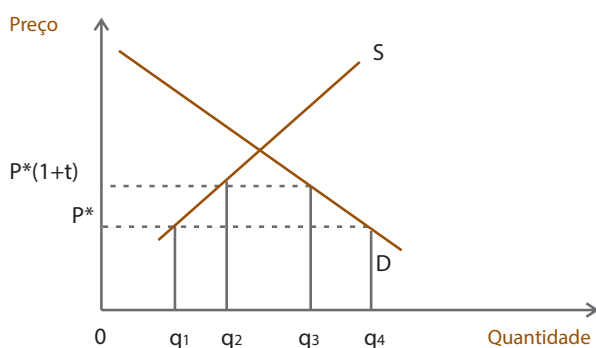
Aos poucos, contudo, foi ficando claro que não faz sentido cobrar um mesmo montante sobre uma importação de cem quanto sobre uma importação de mil. É mais lógico que a cobrança seja definida em termos percentuais, e o valor arrecadado variará com o valor da transação. Essa é a lógica que se tem hoje, de imposto *ad valorem*, em que o fixado é a alíquota percentual a ser cobrada.

Os impostos – seja de tipo fixo ou *ad valorem* – incidem sobre os preços das importações. A expectativa



implícita é que os consumidores reduzirão suas compras de produtos importados à medida que eles ficarem mais caros. Ao mesmo tempo, se o nível de preços praticado no mercado interno for elevado, estimulará os produtores daquele item a aumentarem sua oferta. De novo, há uma suposição implícita com relação à elasticidade-preço, tanto da demanda quanto da oferta. O gráfico 3 ilustra essa situação.

Gráfico 3 – A Demanda pode Superar a Oferta Interna



Suponha que, ao nível de preços internacionais P^* , haja um excesso de demanda por um dado produto igual à diferença entre o que é demandado, quantidade q_4 , e o que é produzido internamente, quantidade q_1 , e que essa diferença seja considerada excessiva pela autoridade do país.

Se a opção de política for um imposto sobre a importação desse produto, de $t\%$, o preço no mercado interno ficará mais alto, igual a $P^*(1+t)$ (isto é, a incidência de uma tarifa de $t\%$ sobre o preço internacional, P^*). Com isso, o consumo se retrairá, de q_4 para q_3 , e haverá estímulo para que a produção aumente, de q_1 para q_2 . O montante importado será reduzido de $q_4 - q_1$ para $q_3 - q_2$.

A cobrança do imposto de importação contribui para a arrecadação fiscal. O efeito sobre a arrecadação será igual à variação sobre o preço interno (isto é, $P^*(1+t) - P^*$), vezes a quantidade efetivamente importada, isto é, $q_3 - q_2$. No gráfico 3, isso corresponde à área do retângulo central.

Outros efeitos da cobrança de imposto sobre importação são representados no gráfico pelos triângulos sob as curvas de oferta e de demanda. Eles indicam os custos sociais derivados da distorção na alocação de fatores de produção (o preço mais alto resultante de medida de política induz a maior produção interna, o que não ocorreria se não houvesse intervenção governamental) e os custos sociais associados à frustração dos consumidores, que desejariam ter acesso a uma quantidade maior do produto importado, mas são forçados a consumir menos.

Uma opção à imposição de tarifa é atuar não sobre os preços, mas sobre as quantidades transacionadas. Assim, uma política que autorize a importação, no ano, de até determinada quantidade um produto e que a partir desse nível volumes adicionais serão penalizados, seja com

imposição de tributos seja com proibição de importar, é uma política que delimita quanto os consumidores poderão dispor do produto importado em termos quantitativos.

No caso de restrições quantitativas, ou quotas, praticamente os mesmos efeitos indicados no caso da adoção de tarifas são obtidos, com (ao menos) uma importante diferença. Como tarifa é um imposto, foi visto que ela tem efeito positivo sobre a arrecadação fiscal (retângulo na área central do gráfico 3). No caso da quota, não há cobrança de imposto, portanto não há arrecadação. Mas o conjunto de demais efeitos gera um valor correspondente a esse retângulo. A diferença é que esse valor gerado não é absorvido pelo governo como arrecadação, mas apropriado por agentes privados. Quais agentes? Aqueles que têm autorização para importar: como o produto importado ficou mais caro no mercado interno, eles se apropriam de uma “quase-renda”, que é a diferença entre os preços interno e externo.

Outra diferença entre quotas e imposto de importação é que as primeiras têm efeito direto sobre as importações, uma vez que o volume transacionado é restrito, enquanto a reação ao imposto depende, como visto, das elasticidades-preço da demanda e da oferta.

Uma política ainda mais radical é simplesmente proibir as importações. Todo país proíbe a importação de alguns produtos. São candidatas naturais as drogas ilícitas e a maior parte das armas. Mas em situações de desequi-

líbrio externo, é comum o registro de proibição de alguns itens, frequentemente produtos de consumo supérfluo.

Outros tipos de barreiras – conhecidas pelo nome genérico de “barreiras não tarifárias” – são mais sofisticadas. Por exemplo, uma política de compras governamentais que privilegie as empresas fabricantes nacionais nos processos de licitação implica dificultar o acesso de fornecedores internacionais ao mercado interno. Outro exemplo são normas técnicas específicas, aparentemente voltadas para o mercado interno, mas que de fato implicam afastar fornecedores externos que não cumpram com os requisitos especificados. Há ainda todo um conjunto de práticas comuns no comércio internacional que implicam dificultar ou mesmo impedir a importação de itens em cujo processo de fabricação não foram observadas normas básicas em termos ambientais ou trabalhistas.

A lista de possibilidades é extensa. A maneira mais simples de analisar os efeitos da imposição de um imposto sobre importações é considerar um cenário com três características básicas: uma economia que não influencia os preços externos, com uma taxa de câmbio constante e em que todos os tipos de barreiras listados acima podem ser convertidos em termos de imposto *ad valorem*.

Nesse caso simples, fica claro que a imposição de um imposto sobre os produtos importados: *i)* encarece esses produtos no mercado interno, portanto reduz o consumo, impondo um “sacrifício” aos consumidores, que gostariam



de ter acesso mais amplo às importações; *ii*) estimula a produção de substitutos nacionais, uma vez que a estrutura de custos de produção não se alterou, mas, sim, o preço, com o que aumenta a margem de lucro dos produtores; *iii*) reduz importações; *iv*) implica arrecadação fiscal sobre alguma base impositiva, que no caso é o valor remanescente das importações.

Isso significa que a solução de um problema específico, que era o excesso de valor importado, de fato implica um conjunto de efeitos nem sempre considerados pelas autoridades, ao determinar a imposição de um imposto sobre importações.

A opção por barreiras quantitativas produz praticamente os mesmos efeitos. Ao tornar o produto importado menos disponível no mercado interno, ela eleva seu preço, o que retrai a demanda e estimula a oferta. A redução das importações é decorrência natural da medida.

Há, no entanto, uma diferença significativa em relação ao caso do imposto de importação. Como o próprio nome indica, naquele caso trata-se de um imposto, isto é, de arrecadação fiscal. O governo (portanto a sociedade) apropria-se de um recurso, que poderá ser usado em algum programa social, por exemplo. No caso da restrição quantitativa, não existe um imposto. No entanto, o fato de haver limites para importar implica que apenas alguns agentes terão acesso à autorização para fazê-lo. Ora, como o preço do produto importado no mercado interno sobe,

em relação a seu preço no mercado internacional, esses agentes se apropriam do que se chama de uma “quase-renda”, isto é, de um benefício derivado dessa sua condição peculiar.

Em lugar de uma apropriação de recursos por todos os indivíduos, como no caso do imposto, agora há um benefício que é apropriado por apenas alguns agentes. Desnecessário dizer que isso gera a necessidade de se definir os critérios para a alocação das licenças para importar, ao mesmo tempo em que dá origem a um mercado para a negociação das licenças para importar, que agora passam a ter um valor adicional.

Essa análise considera implicitamente que os produtos importados são itens de consumo final. Ela se torna um pouco mais complexa se considerarmos que o que é importado pode ser insumo para o processo produtivo. Nesse caso, já não é mais imediata a conclusão de que qualquer imposto de importação vai estimular a produção interna: há que se considerar a relação entre o nível do imposto que incide sobre a importação do produto final que compete com produtos fabricados internamente, assim como o imposto de importação que encarece os insumos utilizados no processo produtivo e o peso desses insumos nesse processo. É possível que, se os impostos sobre insumos forem muito elevados, ocorra de fato um desestímulo à produção nacional. À tarifa de importação que mede o impacto desse conjunto de elementos dá-se o nome de

“tarifa efetiva”. Para que haja de fato estímulo à produção interna decorrente da política tarifária, é preciso que a tarifa efetiva seja maior que zero.

Essa análise é relativa ao caso de um país que aceita passivamente os preços internacionais, por falta de alternativa. No entanto, algumas economias, como as de maior peso no cenário internacional, têm capacidade de influenciar o nível de preços. Um exemplo recente é a relação entre o crescimento da economia chinesa e os preços de minerais e alimentos.

No caso de uma economia “grande” (no sentido de poder influenciar os preços), a imposição de uma tarifa pode até ser benéfica (dentro de certos limites). Ao encarecer a importação de um produto no mercado interno, haverá retração da demanda por aquele produto. Mas como agora essa economia tem o poder de influenciar o preço internacional, isso provocará queda no preço do produto importado. Com isso, a relação de trocas da economia (preço de exportações / preço de importações) elevar-se-á, o que representa ganho em termos de bem-estar social. A isso se chama de “tarifa ótima”.

Tanto no caso do país pequeno quanto no de um grande, há limites para o efeito da tarifa. Se elevada em excesso, a retração da demanda, em paralelo à expansão da oferta, poderá levar a um ponto em que as duas se igualem e não haja mais importação. Esta é a chamada “tarifa proibitiva”.

A existência de possibilidade de ganhos diferenciados a ser apropriados por um conjunto de agentes, e mesmo a constatação de que nenhuma economia do planeta é totalmente aberta ao comércio, mesmo aquelas em que a tarifa de importação está entre as mais baixas, leva a considerações que aproximam o cálculo econômico da avaliação política, isto é, à economia política da política comercial externa. O poder do *lobby*, tendo sua atuação oficialmente regulamentada ou não, nunca pode ser desconsiderado.

3.4.1.1. Os incentivos às exportações

Do lado das exportações, durante muito tempo, a maior parte dos países em desenvolvimento adotou uma postura que ficou conhecida na literatura como “pessimismo em relação às exportações”. Por terem sua pauta comercial fortemente baseada em produtos primários, para os quais sabidamente as elasticidades-preço e renda da demanda são baixas, essas economias adotavam postura passiva na promoção de exportações. Mesmo aquelas, como a brasileira, que já contavam com um parque industrial de alguma expressão.

Foi a partir do final da década de 1950 e sobretudo na década seguinte que, fortemente influenciada pelas experiências de alguns países asiáticos, como Coreia do Sul, Taiwan e Hong Kong, boa parte dos países em desenvolvi-



mento começou a adotar políticas específicas de incentivo ao crescimento e à diversificação das exportações. No caso do Brasil, os primeiros incentivos datam de meados da década de 1960.

Como já visto, pela teoria, um país exportará aqueles produtos em cuja produção tem vantagens comparativas. Mas se houver incentivos, ele poderá exportar mais dos mesmos produtos ou construir vantagens comparativas em outros produtos.

Assim como há formas de impor barreiras às importações, há diversas maneiras de estimular as exportações. Em termos de políticas diretas, explícitas, elas podem ser divididas em dois grupos: os incentivos fiscais e os incentivos financeiros.

A lógica para os incentivos fiscais às exportações é a máxima de que “imposto não se exporta”. Assim, não faz sentido tributar um produto destinado ao exterior com o pagamento de impostos cujo fato gerador está relacionado, por exemplo, com a circulação de mercadorias no mercado interno. No caso do Brasil, o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), por exemplo. Faz sentido – e é universalmente aceito – que o país isente o produto a ser exportado desse tipo de tributo.

Há casos em que uma isenção fiscal implica de fato um estímulo adicional extraordinário às exportações, um elemento que permite um ganho de competitividade de forma não natural. É o caso, por exemplo, de isentar de im-

posto de renda os ganhos obtidos com a atividade exportadora. Esse tipo de incentivo foi muito usado por diversos países, inclusive o Brasil, mas hoje é proibido pela Organização Mundial do Comércio (OMC).

Quanto aos incentivos financeiros, há uma gama variada de possibilidades. Em geral, é aceitável que um país proporcione ao produtor de itens a serem exportados condições competitivas de produção e comercialização.

Por exemplo, em algumas economias, as condicionantes macroeconômicas internas levam a que seja adotada política de taxa elevada de juros. O empresário que tomar recursos emprestados no mercado nacional terá de pagar um custo que provavelmente eliminará toda sua competitividade. Nesse caso, os programas de financiamento, com recursos públicos, do capital de giro para viabilizar o processo produtivo (sobretudo no caso dos produtos de ciclo longo de produção e comercialização, como aviões e navios, por exemplo) são justificados se forem um mecanismo para permitir ao empresário ter acesso a crédito em condições semelhantes às encontradas por seus competidores externos. Existem normas e parâmetros acordados para tanto.

Outro tipo de incentivo é o financiamento de feiras e exposições para a divulgação dos produtos nacionais a potenciais compradores estrangeiros. Trata-se de viabilizar o processo de conhecimento do produto nacional a ser exportado.



Há, contudo, uma diferença fundamental a ser considerada quando se fala de estímulos às exportações, seja de tipo fiscal seja de tipo financeiro, a qual nem sempre está presente em boa parte das análises.

O financiamento de uma feira comercial no exterior ou a isenção de um tributo cobrado sobre a circulação de mercadorias no mercado nacional são tipos de incentivos. Não existe, aí, qualquer tipo de subsídio.

Os subsídios só existem quando implicam o que se chama de “transferência de renda real” ao setor exportador, isto é, políticas de estímulo que implicam apropriação, pelos exportadores, de valores adicionais. Assim, não cobrar imposto de renda sobre os lucros obtidos com a atividade exportadora significa que o governo está abrindo mão de um recurso que lhe é devido, em prol de um grupo de agentes envolvidos com a exportação. Prover crédito com recursos públicos a custos baixos (não apenas “equalizando” as taxas de juros interna e externa) significa igualmente transferência de recursos para uma parte do setor privado.

Essa diferença nem sempre é considerada – com frequência os próprios livros-texto de economia internacional chamam tudo de subsídio – e tampouco é sempre simples de ser identificada na prática. Há maneiras dissimuladas de provisão de subsídios que demandam pesquisa detalhada e acesso a informações nem sempre facilmente disponíveis.

3.4.2. Principais características do comércio internacional ao longo das décadas

No período que se seguiu à Segunda Guerra Mundial, o comércio internacional era claramente caracterizado por uma concentração de exportações de produtos industrializados por parte das economias mais abastadas, enquanto os países então considerados subdesenvolvidos eram basicamente exportadores de produtos primários.

Em grande medida, essa situação – associada à percepção de que, como visto, havia tendências distintas na evolução dos preços dos dois tipos de produtos, com consequências nefastas para as contas externas dos países menos avançados – levou à adoção, em diversas partes do mundo, de esforços para promover mudança na composição da pauta comercial.

Na América Latina, assim como em alguns países asiáticos, a alteração da pauta de comércio esteve associada à alteração da própria estrutura produtiva. O caminho mais “fácil” a seguir era apostar naqueles setores nos quais havia clara indicação de demanda por seus produtos. A pauta de importações é um indicador importante nesse sentido. Isso motivou os esforços de industrialização pela via de substituição de importações.

Outros países não desenvolvidos optaram por estratégia distinta. Ao desconsiderar o chamado “pessimismo das exportações” (a visão de que os produtos a serem

exportados teriam dificuldade de encontrar mercado, por diversas razões), os países, sobretudo do leste da Ásia, mostraram, a partir de meados da década de 1950, que era possível participar do mercado internacional de manufaturas.

A partir do final da década de 1960, a maior parte das economias em desenvolvimento adotava estímulos expressivos às exportações, visando a alterar (diversificar) a composição da pauta e a ampliar os mercados de destino. Esse movimento foi facilitado pela redução das barreiras tarifárias, fruto de negociações multilaterais, como se vê a seguir.

A partir de meados da década de 1990, novos atores surgiram no cenário internacional, com pujança inaudita. É o caso da China e de outros exportadores dinâmicos. Como resultado disso, o conjunto das chamadas economias emergentes (aquelas de renda *per capita* média ou baixa, mas de grande dinamismo) ganhou espaço importante no mercado internacional. Desde a segunda metade da década de 1990, as exportações desse conjunto de países passaram a ser compostas por aproximadamente dois terços de produtos manufaturados.

Em paralelo a esse movimento, outras mudanças expressivas tiveram lugar no cenário internacional. A redução das tarifas sobre importações motivou uma elevação correspondente do emprego de barreiras não tarifárias, um conjunto que não conhece limites. Ao mesmo tempo, em vários setores o processo produtivo passou a ser

crescentemente dividido em etapas elaboradas em países distintos. Esses movimentos diversos tiveram como uma de suas consequências o estímulo ao setor de serviços em suas diversas dimensões.

Esse setor ganhou importância crescente como porcentagem do produto nacional em diversas economias, e o comércio de serviços cresceu a taxas elevadas. Inicialmente restrito aos países europeus ocidentais e aos Estados Unidos, esse comércio tem hoje a participação de diversos países não industrializados. O caso da Índia é o mais eloquente, com suas exportações de serviços superando em grande medida as exportações de mercadorias.

Essas trajetórias são mais facilmente compreendidas a partir da análise do sistema multilateral de comércio, tratado na próxima subseção.

3.4.3. Sistema multilateral de comércio: origem e evolução

Para regulamentar a imposição de barreiras comerciais, bem como a adoção de estímulos ao setor exportador, foi criado um sistema institucionalizado para disciplinar as práticas adotadas pelos países-membros.

A década de 1930 foi traumática, por diversos motivos. Ela se inicia com a maior depressão econômica já registrada nos tempos modernos, e – em parte para fazer face às dificuldades decorrentes do baixo crescimento – vários

países passaram a adotar políticas comerciais e cambiais ativas, de proteção aos produtores nacionais. Isso deu origem a um sem-número de iniciativas de retaliação de parte a parte (desvalorizações competitivas como forma de induzir competitividade e elevação de barreiras comerciais como resposta a posturas protecionistas de outros países). Como resultado disso, conforme mostrado por Kindelberger (1978), o volume de comércio mundial foi reduzido de forma dramática, o que só contribuiu para agravar o cenário econômico. É possível associar esse ambiente de dificuldades e competição espúria com o favorecimento de um ambiente político que propiciou o advento de movimentos políticos radicais, o que resultou no conflito bélico ao final da década.

O trauma dessa experiência, claramente relacionada com a falta de parâmetros de disciplina para o desenho da política comercial externa por parte dos países individuais, levou a que no final da Segunda Guerra os principais países procurassem arquitetar uma institucionalidade universal que: *i*) assegurasse um ambiente de paz, depois de dois conflitos mundiais, e para isso foi criada a Organização das Nações Unidas (ONU); *ii*) garantissem recursos para a reconstrução ou criação da estrutura produtiva, do que se encarregou o Banco Mundial; *iii*) assegurasse aos países com problemas de liquidez externa uma fonte de recursos, então surgiu o Fundo Monetário Internacional (FMI). O quarto pilar desse modelo seria,

evidentemente, a criação de mecanismo de disciplina das políticas comerciais.

A proposta inicial, de criação de uma Organização Internacional do Comércio, encontrou barreira intransponível na resistência por parte do Congresso norte-americano, que não se dispôs a perder graus de liberdade no desenho da política comercial, sobretudo dada a posição destacada dessa economia em relação às demais, naquela época.

A alternativa politicamente viável foi se chegar a um acordo temporário, com um mínimo de normas disciplinadoras das políticas comerciais. Foi firmado, então, no final da década de 1940, o GATT. O que era para ser um acordo temporário durou de fato de 1948 até 1994.

O acordo que criou o GATT foi firmado por 23 países, dos quais quase a metade em desenvolvimento: Brasil, Birmânia (atual Myanmar), Ceilão (atual Sri Lanka), Chile, China, Cuba, Índia, Líbano, Paquistão, Rodésia (atual Zimbábue) e Síria. Até 1979, apenas oito países da América Latina e Caribe (Argentina, Brasil, Chile, Cuba, Peru, Nicarágua, República Dominicana e Uruguai) eram partes contratantes do GATT.

Um pilar central do GATT é a chamada Cláusula da Nação Mais Favorecida (NMF), segundo a qual as concessões feitas por uma parte contratante a outra não podem ser distintas do tratamento concedido às demais partes contratantes. Assim, os mesmos benefícios concedidos por

um país A a um país B deverão ser estendidos aos países C, D, etc.: trata-se do princípio de não discriminação.

As reformas do GATT, assim como os processos de mudança nas barreiras comerciais das Partes Contratantes, ocorrem a partir de negociações multilaterais, envolvendo todos os países participantes.

3.4.4. As rodadas negociadoras do GATT

Até o momento, ocorreram oito rodadas de negociações no âmbito do GATT: em Genebra (em 1947), Anecy (1949), Torquay (1951), Genebra (1956, 1960-1961 (chamada de Rodada Dillon) e 1964 a 1967 (Rodada Kennedy), a Rodada Tóquio (1973 a 1979) e a chamada Rodada Uruguai (1986-1994). Note-se que a cada rodada negociadora os prazos de duração passaram a ser cada vez mais longos, os temas crescentemente complexos, e o que era o objetivo básico quando do início do GATT – a redução de níveis tarifários – foi sendo cada vez mais deslocado para a inclusão na agenda negociadora de novos temas, ao mesmo tempo em que o comércio internacional passou a ser cada vez menos afetado por tarifas, mantidas a níveis bem mais baixos do que há cinquenta anos, mas substituídas por barreiras dissimuladas de tipos variados.

A Rodada Uruguai foi até aqui a mais expressiva, por incluir na agenda um conjunto de temas não imediatamente relacionados com o objeto inicial do GATT (como

algumas normas disciplinadoras das políticas de propriedade intelectual e dos investimentos com efeitos sobre o comércio), por consolidar uma estrutura institucional permanente, a OMC (e não mais provisória, como foi o GATT entre 1947 e 1994) e por adotar um caráter mandatário, como o GATT jamais teve.

À diferença das rodadas anteriores, em que os países podiam optar por aceitar ou não alguns dos dispositivos – como no caso do Acordo que regulamentava compras governamentais –, os resultados da Rodada Uruguai tiveram de ser aceitos por todas as partes contratantes, sob pena de exclusão da OMC. Além disso, as decisões da OMC (de novo, à diferença do GATT) têm caráter impositivo e devem ser cumpridas pela parte afetada.

3.4.5. A Rodada Uruguai

Como resultado da Rodada Uruguai, as tarifas para os produtos industrializados foram em média reduzidas em um terço do nível vigente até então.

Outra característica do cenário pós-Rodada Uruguai diz respeito ao percentual de tarifas consolidadas¹¹⁴.

¹¹⁴ Tarifas consolidadas são níveis tarifários máximos assumidos por cada país participante do GATT/OMC. Qualquer tarifa acima do nível consolidado tem de ser negociada diretamente pelo país que a adota com os todos os demais países participantes.

O número de alíquotas consolidadas aumentou significativamente. Talvez o caso mais marcante seja o dos países da América Latina. Nessa região, a Rodada Uruguaí coincidiu no tempo com os esforços de reformas para lidar com a inflação crônica. Assim, a maior parte dos países reformou sua política comercial externa, em grande medida buscando aumentar o grau de concorrência no mercado interno, eliminando ganhos monopólicos e, assim, controlando um componente importante de alimentação da inflação. Como consequência disso, foi necessário sinalizar o comprometimento com os processos de abertura comercial, e isso levou a que a América Latina seja a única região em que os países têm a integralidade de suas tarifas consolidadas na OMC. Mesmo para os países industrializados, os níveis de consolidação, embora elevados – superiores aos 90% –, não atingem a totalidade.

Outra contribuição fundamental da Rodada Uruguaí foi transformar aquilo que era um acordo provisório – o GATT – em uma instituição permanente, com maior poder de cobrança e punição aos países que violam as regras acordadas.

Segundo o acordo que estabelece a OMC, ela administrará dois tipos de acordos, os multilaterais e os plurilaterais. Os acordos multilaterais são: *i)* o GATT (conforme modificações adotadas em 1994) e seus instrumentos jurídicos; *ii)* os códigos e acordos da Rodada Tóquio sobre subsídios e medidas compensatórias, medidas *antidumping*, licenças

para importar, valoração aduaneira e normas técnicas; *iii)* o Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços (conhecido como GATS – *General Agreement on Trade in Services*); *iv)* o Acordo sobre os Aspectos de Direito de Propriedade Intelectual Relacionados com o Comércio (conhecido por sua sigla inglesa TRIPS – *Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights, Including Trade in Counterfeit Goods*); *v)* o sistema de solução de controvérsias; e *vi)* o mecanismo de exame das políticas comerciais das partes contratantes.

Os acordos plurilaterais são os que regulamentam o comércio de aeronaves civis, compras por parte do Estado, o comércio de produtos lácteos e o de carne bovina. Tanto o sistema de solução de controvérsias como o mecanismo de exame das políticas comerciais compreendem os acordos plurilaterais e os multilaterais.

A estrutura da OMC compreende uma conferência ministerial, o Conselho Geral, os conselhos de mercadorias, de serviços e de propriedade intelectual. Além disso, há um órgão para solução de controvérsias, um mecanismo de exame das políticas comerciais e os comitês de assuntos orçamentários, financeiros e administrativos, de comércio e desenvolvimento e de Balanço de Pagamentos. O Conselho Geral nomeia o Diretor-Geral, que é o chefe da Secretaria da OMC.

A conferência ministerial e o Conselho Geral adotam decisões por maioria, exceto nos seguintes casos: *i)* maio-



ria de três quartos – interpretações do Acordo da OMC e os acordos multilaterais anexos e exceções temporárias às obrigações aos acordos (*waivers*); *ii*) maioria de dois terços – regulamento financeiro e o orçamento anual, emendas à OMC ou aos acordos multilaterais; *iii*) unanimidade – modificações aos artigos IX (procedimentos de votação) e X (emendas) da OMC e aos artigos básicos do GATT, GATS e TRIPS, e ao texto do Acordo sobre Solução de Controvérsias.

Ao finalizar a Rodada Uruguai, estava prevista a realização de negociações posteriores sobre alguns dos temas para os quais não houve clima político suficiente até a assinatura do Tratado de Marrakesh, de 1994, que consagrou o fim da Rodada. Questões relacionadas ao comércio de produtos agrícolas, temas associados à aplicação de subsídios e outros ficaram apenas parcialmente resolvidos em 1994.

Em novembro de 2001, foi lançada a nova rodada de negociações multilaterais, chamada de Rodada do Desenvolvimento, tal a expectativa de benefícios substantivos para as economias em desenvolvimento, ou Rodada Doha, por associação à cidade onde foi realizada a conferência ministerial que lançou o processo.

3.4.6. A Rodada Doha

A agenda negociadora inicial compreendia 21 temas, tão variados como: comércio de produtos agrícolas, serviços,

acesso a mercado para produtos não agrícolas, aspectos dos direitos de propriedade intelectual relacionados com o comércio (conhecidos pela sigla TRIMs), a relação entre comércio e investimento, a relação entre comércio e políticas de regulação de concorrência, a transparência na contratação pública, formas de facilitação de comércio, normas da OMC (critérios para aplicação de medidas *antidumping* e subsídios, acordos comerciais regionais), funcionamento do organismo de solução de controvérsias, a relação entre comércio e meio ambiente e a liberalização do comércio eletrônico, entre outros.

Os ministros acordaram que a data final para as negociações seria o dia 1º de janeiro de 2005, exceto para as negociações relativas ao Entendimento sobre Solução de Controvérsias e as indicações geográficas de vinhos e bebidas alcoólicas.

Mudanças no cenário, como o aumento significativo da presença chinesa no mercado internacional, resistência de parte dos negociadores em fazer concessões em algumas áreas, como os subsídios à produção agrícola, o interesse de parte de países industrializados na abertura do mercado para serviços e outros fatores levaram a um impasse entre países desenvolvidos e economias em desenvolvimento.

Como resultado, têm sido muito limitados os avanços obtidos no processo negociador multilateral. De fato, essa falta de avanços no âmbito multilateral tem levado à



negociação de um número expressivo de acordos bilaterais e plurilaterais, que por sua vez dão margem à desconfiança de que possam vir a debilitar o próprio papel da OMC. Há um sentimento, em diversos círculos, de que a possibilidade de concretização de grandes acordos, contemplando agendas mais ambiciosas do que o que já foi negociado no âmbito da OMC, venha de fato desestimular um maior empenho em levar adiante as negociações multilaterais.

3.5. Política comercial brasileira

O Brasil tem uma história rica no que se refere à política comercial externa. Desde o início do século XX, quando o imposto de importação era cobrado em valores fixos, até sua cobrança passar a ser em termos *ad valorem* e ficar consolidada na chamada “Lei das Tarifas”, de 1957, não houve grandes novidades.

Essa Lei, juntamente com o tratamento favorável a investidores estrangeiros, por meio da chamada Instrução 113 da Superintendência da Moeda e do Crédito (Sumoc) e outros instrumentos constituíram a espinha dorsal da política comercial para estimular a industrialização acelerada adotada no Plano de Metas, na segunda metade da década de 1950.

Até meados da década seguinte, a política comercial basicamente tinha seu foco nas barreiras às importações. A percepção – comum a outras economias menos desenvolvidas – era que não adiantaria dar incentivos às exportações (o chamado “pessimismo das exportações”) porque as elasticidades-preço e renda dos produtos exportáveis eram baixas. Isso só foi alterado a partir das experiências bem-sucedidas com exportações de manufaturas leves, por parte de alguns países asiáticos.

Os primeiros incentivos às exportações foram adotados no Brasil apenas em 1965, com a isenção da cobrança de Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e do



então Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM) sobre os produtos a serem exportados, segundo a lógica de que “não se exporta imposto”, e o fato gerador da cobrança desses tributos é sua comercialização no mercado interno.

A estrutura do imposto de importação permaneceu imutável entre 1957 e 1987, quando se promoveu a primeira reforma. Nesse período, houve um sem-número de tratamentos especiais com redução ou isenção de cobrança de imposto a diversas entidades selecionadas ou a produtos específicos, como alimentos e medicamentos. Tanto as elevações de alíquotas a serem cobradas como as reduções e isenções eram definidas no Conselho de Política Aduaneira, órgão colegiado composto por treze representantes do setor público e três confederações privadas (da indústria, da agricultura e do comércio).

A variedade de incentivos fiscais e creditícios às exportações aumentou de forma expressiva a partir da década de 1970 e, sobretudo, na década seguinte: com a necessidade de geração de divisas para fazer face aos problemas causados por dois choques do preço do petróleo (em 1973 e 1979) e a crise da dívida iniciada em 1982, foi preciso adotar instrumentos que assegurassem o máximo estímulo aos potenciais exportadores. Estimativas (BAUMANN, 1990) dão conta de que, no início da década de 1980, um exportador que utilizasse toda a gama de incentivos fiscais e creditícios poderia receber mais de 75 cents por dólar exportado.

Um dos incentivos mais decisivos foram os chamados Programas Beflex, que constituíam um compromisso de investimento por parte da empresa, e, como contrapartida, o governo oferecia um conjunto amplo de estímulos que compreendia isenção ou redução expressiva do imposto sobre as importações demandadas, isenção de IPI sobre os equipamentos, depreciação acelerada e outros. À empresa correspondia gerar um balanço de pagamentos próprio com saldo positivo durante vários anos. Esse mecanismo foi extinto em 1990, mas ainda em meados da década em torno de 40% das exportações de produtos manufaturados eram feitos no âmbito dos contratos firmados sob esse programa.

Também contribuiu – tanto do lado das exportações como do desestímulo às importações – a política cambial adotada entre o final de 1968 e 1994. A moeda nacional era desvalorizada em pequenas proporções a cada dia, e com isso os agentes operando com comércio externo podiam contar com um grau razoável de previsibilidade e – no caso dos exportadores – com a preservação do valor real de suas receitas. Claro, isso significava uma indexação poderosa, que foi preciso eliminar com a adoção do Plano Real, em julho de 1994.

Em janeiro de 1988, começou a vigorar nova estrutura de imposto sobre importação e um cronograma de reduções subsequentes. Em 1990, ocorreu reforma da estrutura institucional no comércio externo, com eli-

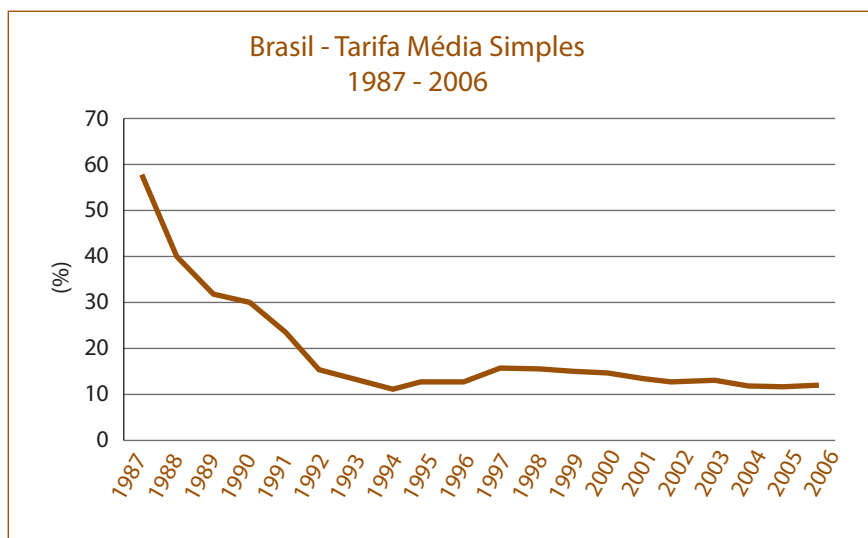


minação dos regimes especiais de importação, e houve expressiva aceleração desse cronograma, representando um passo significativo na direção de abertura comercial.

Em setembro de 1994, foi antecipada a adoção da Tarifa Externa Comum do Mercado Comum do Sul (Merco-

sul) (originalmente prevista para ocorrer apenas em janeiro de 1995), e isso significou nova redução de imposto de importação para a maior parte dos produtos transacionados¹¹⁵, como ilustra o gráfico 4.

Gráfico 4 – O Imposto sobre Importações no Brasil

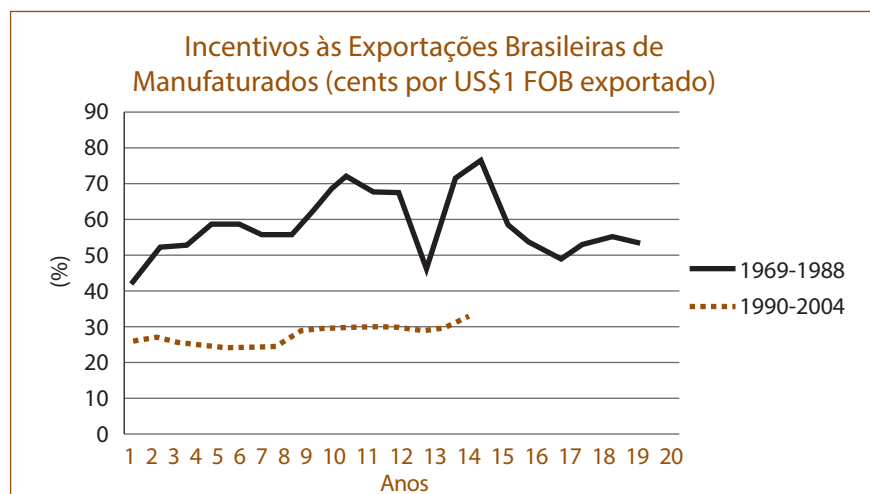


115 Castilho (2015) estima que a alíquota média de imposto de importação no Brasil em 2014 era de 12,2%, enquanto a tarifa efetiva era de 26,3%.

Nos primeiros anos de vigência do Plano Real, os incentivos às exportações perderam importância, uma vez que, segundo a lógica básica do Plano, eles eram considerados transferência de renda real a setores privilegiados. As crises de 1995 no México e – ainda mais expressiva – a de 1997 na Ásia, e seus reflexos nas diversas economias latino-americanas, entre outras, levaram o governo a reconsiderar a política cambial adotada até então, com pequena alteração na banda cambial, e a recuperar a adoção de alguns incentivos às vendas externas. O gráfico 5 ilustra a trajetória dos incentivos em dois períodos, até 2004¹¹⁶.

Claramente, nos anos de maior restrição externa, no primeiro período, o empenho em gerar divisas levou à concessão de uma carga bastante superior de incentivos de todo tipo às exportações. No segundo período considerado, não apenas a situação externa era menos rigorosa, como as próprias normas da OMC não permitiam a concessão de alguns dos incentivos que foram importantes no período anterior, como a isenção de imposto de renda sobre os ganhos com a atividade exportadora. Isso levou a que os incentivos se situassem na faixa dos 30 cents por dólar, menos da metade do observado em diversos anos da série anterior.

Gráfico 5 – Os Incentivos às Exportações Brasileiras de Manufaturados



116 A partir de dados de Baumann (1990) e Moreira/Panariello (2010).

O Brasil é membro-fundador do GATT e de diversas outras instituições multilaterais. É também fundador da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (Alalc), criada em 1960, e de sua sucessora, a Associação Latino-americana de Integração (Aladi), criada em 1980. Isso significa que o país participou desde o início das iniciativas voltadas a promover a aproximação econômica entre os países da região.

Em meados de 1986, no entanto, algo novo surgiu na política econômica externa brasileira, com a assinatura da Ata de Integração Brasil-Argentina. A ela se seguiu uma intensificação das preferências concedidas ao Uruguai no âmbito da Aladi, e um conjunto de 24 protocolos firmados. Essa foi a origem do Tratado de Assunção, firmado em março de 1991, criando – com a adesão do Paraguai – o Mercosul.

Pela primeira vez, a política comercial externa brasileira (e também a dos outros três sócios) passava a ser coordenada com a de outros países, com adoção de estrutura tarifária externa comum e esforços para negociações conjuntas com terceiros países.

Nenhum outro exercício de integração regional na América Latina e Caribe foi tão exitoso – quando medido em termos de percentual de comércio regional sobre comércio total dos países-membros – como o Mercosul entre sua criação e 1998. Infelizmente, também nenhum outro exercício sofreu tanta retração – pelo mesmo indicador – entre 1998 e 2003. Como resultado disso, mesmo com leve recuperação a partir de 2003, o comércio regional nunca

superou muito o patamar dos 20%, metade do percentual correspondente registrado no comércio regional na América do Norte, Leste Asiático e União Europeia.

Seja como for, o Mercosul é uma realidade em termos de oportunidades para as exportações de diversos setores, e os investimentos bilaterais são de tal monta que tornam o custo social de uma reversão no processo razoavelmente elevado.

3.5.1. Negociações comerciais regionais

As negociações comerciais que se seguiram à frustração com relação aos não avanços da Rodada Doha são de alguns tipos diferenciados. Não apenas com relação aos temas tratados, mas também pela composição diferenciada dos países que participam de cada acordo. De fato, a variedade de acordos que se seguiram à Reunião Ministerial que teve lugar em Seattle deu mesmo origem a nova classificação, distinguindo entre aquilo que se convencionou chamar de acordos de primeira geração, compreendendo apenas concessões de preferências comerciais, e os novos acordos, de gerações seguintes, contemplando outras medidas, como mudanças nas legislações dos países, como a legislação trabalhista, a política de compras governamentais e outras.

Em algumas regiões, como a América Latina, o tema da integração regional está presente há várias décadas. No entanto, entre países desta região, houve alguns poucos



avanços na margem, em termos de processos negociadores e de agenda negociada.

Algo diferente do que ocorreu, por exemplo, entre países asiáticos. Estes foram historicamente resistentes a firmar acordos de preferências comerciais. Os novos tempos trouxeram seu envolvimento crescente com novos processos produtivos, em cadeias de valor, e isso levou a uma intensificação sem precedentes de estabelecimentos de acordos ao nível regional.

Um terceiro tipo de acordo são aqueles chamados mega-acordos em processo de negociação, envolvendo os principais participantes do mercado internacional.

3.5.2. Integração econômica na América do Sul

As preocupações em promover um processo de integração comercial na América do Sul datam da década de 1950. Às tentativas de aproximação entre Argentina, Brasil e Chile somaram-se manifestações de interesse por parte do México, e isso deu origem ao Tratado de Montevideo, que em 1960 criou a ALALC. Um conjunto de fatores econômicos e políticos, assim como as limitações impostas pelo próprio processo negociador adotado, contribuíram para o desencanto com esse mecanismo. Em 1980, a ALALC foi substituída pela Aladi, o que deu um pouco mais de flexibilidade ao processo negociador e ampliou as possibilidades de avanço na integração regional.

Em paralelo a essa iniciativa, e em grande medida no âmbito da própria Aladi, foi constituído o Pacto Andino, atual Comunidade Andina, desde 1969. Mais recentemente, em 1991, os quatro países do Cone Sul firmaram o Tratado de Assunção, que criou o Mercosul. Em 2009, foi lançada – compreendendo não apenas países sul-americanos, como também caribenhos e centro-americanos – a Aliança Bolivariana das Américas, a Alba. E, em 2012, foi lançada a Aliança do Pacífico, que compreende Chile, Peru, Colômbia e México.

O único país na região com trajetória diferenciada é o Chile, que em 1974 deixou de ser membro do então Pacto Andino. Esse país tem, no entanto, *status* de associado tanto no Mercosul quanto na Comunidade Andina, e adota uma política ativa de realização de acordos preferenciais com países nas mais diversas regiões do planeta, o que explica mais de 90% do seu comércio externo.

Em que pese essa multiplicidade de iniciativas, contudo, o indicador básico de integração regional – o percentual das exportações ao nível regional em relação ao total das exportações dos países envolvidos – permanece baixo em comparação com outras regiões. Para a América do Sul, esse indicador oscila já há muitos anos em torno dos 20%, enquanto no Leste Asiático e na Europa Ocidental ele supera os 45%. Próximo disso está o indicador para as transações na América do Norte.



As explicações para esse dinamismo relativamente menos notável que em outras regiões são muitas, desde a sobrevivência de uma quantidade expressiva de barreiras de todo tipo ao comércio externo dos países até o baixo dinamismo das economias envolvidas. Em alguns casos, como no Mercosul, nos últimos anos parte do baixo dinamismo está associada não apenas a um avanço limitado na eliminação de entraves, como também, talvez, à ênfase excessiva dada às dimensões social e política, o que levou à perda de importância das medidas requeridas para a consolidação da complementaridade econômica.

3.5.3. Protecionismo e liberalização

A teoria normativa da política comercial externa sugere que as barreiras ao comércio devem ser idealmente inexistentes: isso evitaria as distorções vistas nas subseções anteriores e permitiria a alocação de fatores produtivos da maneira o mais eficiente possível, dados os sinais de mercado. Uma vez isso não sendo possível – e de fato não existe economia totalmente aberta ao comércio –, essas barreiras devem ser baixas e homogêneas, de modo a influenciar ao mínimo a alocação dos fatores nos diversos setores.

É difícil indicar, a cada momento e para cada economia, o nível adequado de barreiras, tanto tarifárias quanto não tarifárias. Até porque a identificação desse nível desejável depende não apenas da ação dessas barreiras, mas também do nível

e variações a cada momento da taxa de câmbio e da existência de outras distorções internas no sistema econômico.

O que é, sim, possível afirmar é que níveis de barreiras muito acima dos verificados em países potenciais concorrentes no mercado internacional são difíceis de ser justificados. Também, é razoável afirmar que se as barreiras são elevadas em um período em que os demais países concorrentes abrem suas economias ao comércio, isso reflete uma posição protecionista.

A economia brasileira nos últimos anos tem apresentado indicadores em ambas as direções. Por exemplo, se forem tomados dados de 2012 do Banco Mundial (2012), um indicador convencional como a participação das exportações de bens e serviços em relação ao Produto Interno Bruto (PIB) indica que a economia brasileira tinha naquele ano um grau de abertura de 13%, comparável ao dos Estados Unidos. No entanto, ao se tomar o mesmo indicador para importações, esse percentual era de magnitude semelhante, menor do que todos os demais países considerados naquela base de dados (112 países).

Isso significa que a economia brasileira tinha um grau de envolvimento com exportações semelhantes ao de outras economias de grandes dimensões (exceto a da China, em que esse indicador é muito mais alto), mas é uma das economias mais fechadas à concorrência de produtos importados.

E mais: as manufaturas brasileiras têm perdido espaço de mercado tanto em seus mercados externos quanto



no mercado interno, com a penetração de produtos importados (apesar das barreiras). As razões para tanto são variadas e, certamente, compreendem distorções impostas pelo emaranhado de normas internas, problemas de infraestrutura, baixa produtividade e outras.

Mas há um componente adicional de perda de competitividade que está relacionado com a política comercial. Se compararmos as alíquotas de imposto de importação incidentes sobre bens de produção em diversas economias emergentes (BAUMANN, 2015), fica claro que de um modo geral as tarifas médias adotadas pelo Brasil foram reduzidas entre 2000 e 2005. A partir daí, contudo, houve reversão do processo, e desde 2010 se mantiveram relativamente estáveis em patamar elevado.

Grosso modo, as alíquotas impostas pelo Brasil aos produtos importados correspondiam, em 2013, a duas ou mais vezes as alíquotas praticadas em diversas outras economias emergentes.

Assim, não surpreende que o grau de abertura da economia brasileira – medido como importações efetivamente realizadas em relação ao produto nacional – seja mais baixo que na maioria dos demais países, mesmo quando esse indicador tenha aumentado, no período considerado. Tampouco deveria surpreender o baixo desempenho das exportações industriais, uma vez que sua estrutura de custos é superior à dos concorrentes.

Propostas de reforma desse cenário, com redução das barreiras existentes, ao menos sobre os bens de produção, como forma de reduzir custos, são frequentemente desconsideradas como refletindo um excessivo liberalismo. No entanto, na atual conjuntura os preços no mercado interno superam em tamanha proporção os preços no mercado internacional que têm motivado frequentes viagens ao exterior para compras de itens normalmente adquiridos localmente. Isso implica um conflito distributivo adicional, uma vez que os indivíduos de menor poder aquisitivo não podem se dar a esse luxo e são forçados a consumir aos preços extorsivos locais.

O baixo dinamismo do setor manufatureiro, a recorrente imposição de barreiras comerciais no intercâmbio com vizinhos e a percepção de que um grupo de economias emergentes poderia, ao menos potencialmente, desempenhar papel relevante na redefinição dos rumos da governança global levaram o Brasil a privilegiar sua aproximação com essas economias. A aposta no desempenho do grupo dos Brics (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul) assumiu papel de destaque na política externa.

3.5.4. Os Brics

A expressão Bric (mais tarde Brics, com a incorporação da África do Sul) é criação do economista Jim O'Neill, quem primeiro a utilizou em sua publicação *Building Better*

Global Economic BRICs. O propósito era basicamente identificar mercados potencialmente promissores para fazer negócios.

Há, contudo, alguma indicação de que mesmo antes disso cada um dos quatro países originais já considerava de modo particular o potencial dos demais parceiros desse grupo.

A expressão foi cunhada, portanto, em situação particularmente favorável, em um momento em que as quatro economias estavam crescendo a taxas elevadas e mais altas do que o ritmo de expansão das economias mais ricas e, por isso mesmo, começavam a demandar voz mais ativa nos assuntos de interesse global. Entre 2005 e 2009 (data da primeira reunião de Cúpula), as taxas médias de crescimento do PIB foram: Brasil: 3,6%; Rússia: 4,1%; Índia: 8,1%; e China: 11,4%. Nesse mesmo período, o grupo de países de alta renda cresceu em média 0,9%, e o mundo em conjunto, 2,1%.

O processo de aproximação entre essas economias e a criação do grupo Bric está associado com as primeiras iniciativas de – por meio de esforço conjunto – procurar influenciar o que se convencionou chamar de governança global.

Há (ao menos) dois aspectos relevantes no debate sobre os Brics. O primeiro está associado ao conjunto de atributos que levaram à cunhagem da própria expressão Bric.

É comum enfatizar-se as características básicas que levaram a que essas economias buscassem construir mecanismos conjuntos de atuação. Elas estão relacionadas com uma série de indicadores. Por exemplo, Brasil, Rússia, Índia e China são (juntamente com os Estados Unidos) os únicos países que apresentam, ao mesmo tempo, três condições: *i*) têm grande dimensão geográfica, com mais de 2 milhões de km²; *ii*) têm PIB nominal que superou os US\$ 2 trilhões em 2014; e *iii*) grande população, acima de 100 milhões de habitantes. Além disso, esses países concentram a metade dos pobres do planeta e representam aproximadamente uma quinta parte do PIB mundial.

Os Brics têm 42% da população e 14% do PIB mundiais e aproximadamente três quartos das reservas de divisas. Considerando-se as reservas, o conjunto dos cinco países dispõe hoje de mais de US\$ 4 trilhões, mas de forma extremamente desigual: 72% desses recursos pertencem à China, 12% à Rússia, 7,5% tanto ao Brasil quanto à Índia e apenas 1% à África do Sul. Esses são os argumentos positivos.

A apreciação carregada de ceticismo com relação ao grupo tem a ver com suas diferenças em termos de localização geográfica, evolução histórica e características do seu parque produtivo, o que dá margem a dúvidas sobre o potencial de convergência e de ação conjunta por parte desses países.



Essas duas faces das apreciações mais comuns dos Brics explicam em parte o desempenho até aqui do grupo enquanto tal. Até uma década atrás, as quatro economias apresentavam marcadas diferenças em sua perspectiva de participação na comunidade internacional. Gradualmente, contudo, foi ficando claro que, ao se considerar o desempenho dessas economias emergentes, a distância entre a realidade econômica e sua capacidade de influenciar as decisões das principais instituições multilaterais foi aumentando. A criação do grupo Bric foi motivada, portanto, pelo interesse em ajustar essa distorção. A agenda inicial do grupo era explícita e inteiramente de âmbito econômico, e focada na governança global.

Ao longo dos anos, no entanto, o baixo grau de conhecimento mútuo dos países membros do Brics (a África do Sul só se tornou membro efetivo em 2010) passou a demandar uma agenda mais ampla: a identificação de mais áreas de interesse naturalmente levaria a um número mais expressivo de iniciativas conjuntas e como consequência à consolidação do bloco, uma pré-condição para os propósitos de influenciar o cenário internacional.

Quanto mais variadas forem as áreas de interesse, maior o nível de conhecimento entre os parceiros e tanto mais provável a intensificação do intercâmbio de bens, serviços e tecnologia. Mas existe implícito o risco de perda de identificação dos objetivos do grupo. Um número grande de objetivos em áreas variadas pode ser sinônimo de falta de objetivo.

É uma aposta: os cinco países decidiram maximizar os pontos de interseção de seus interesses em temas diversos como forma de aprofundar a sensibilidade com relação a suas necessidades e com isso construir de maneira mais concreta sua atuação conjunta para viabilizar os ajustes requeridos na governança global.

O grupo Brics tem conseguido alguns avanços substanciais. Em sua reunião de Cúpula em Fortaleza, em julho de 2014, foi criado formalmente o Banco de Desenvolvimento dos Brics, com sede em Xangai, na China, e presidência inicial por parte da Índia.

Esse banco começará a operar com capital de US\$ 50 bilhões, valor que pode ser dobrado, dados os montantes já aprovados. Isso significa uma instituição bem menor do que outros financiadores já existentes de projetos de infraestrutura, como o Banco Mundial e os bancos de desenvolvimento nacionais e regionais. O argumento para tanto é, contudo, que o banco dos Brics começará a operar de forma modesta para construir gradualmente sua credibilidade no mercado financeiro.

Uma das dúvidas recorrentes com relação à operação desse banco tem a ver com o tipo de projetos que irá financiar e as condições requeridas para o retorno do capital emprestado. O risco de uso predominantemente político dos recursos alocados – algo inflado pelo discurso frequente no âmbito dos Brics, que questiona as condicionalidades exigidas nas operações tanto do Banco Mundial



quanto do FMI – é, talvez, a principal inquietude com relação à eficiência da operação desse banco.

Na mesma oportunidade, foi aprovado o Acordo de Contingenciamento de Reservas, mecanismo pelo qual os sócios asseguram um montante específico de suas reservas de divisas para poder socorrer algum dos demais parceiros em situação de crise de liquidez de divisas. São US\$ 100 bilhões. Sua operação segue uma lógica semelhante à da chamada Iniciativa Chiang Mai, dos países asiáticos: o uso dos recursos desse fundo não isenta o país demandante de se comportar segundo os ditames do FMI, nem o desobriga da supervisão por parte dessa instituição.

O argumento oficial, positivo, em favor da atuação conjunta dos Brics é que esse grupo conseguiu algumas vitórias, ao demandar e conseguir um aumento de sua participação no processo decisório do FMI. Esse sucesso ainda não se materializou. Mas a pressão exercida no âmbito do Grupo dos 20 (G20) abre a possibilidade de que no futuro próximo seja possível ver-se algum movimento no sentido do cumprimento das condições acordadas no FMI.

Os passos seguintes são uma questão em aberto. Para ajudar a identificar trajetórias futuras, os Chefes de Estado dos Brics criaram alguns mecanismos que viabilizam a participação da sociedade civil no processo de consolidação do grupo. Entre outros, destacam-se o Conselho dos *Think Tanks* dos Brics e o Conselho Empresarial dos Brics.

Permanece uma questão em aberto: o tema de até que ponto esse grupo de países terá interesse em se empenhar e capacidade de influenciar as negociações multilaterais, em sentido que proporcione percepção de ganho por parte do grupo de economias em desenvolvimento.

Um desafio que se impõe no médio prazo é a concretização das negociações de grandes acordos, com agenda abrangente, entre os maiores participantes do cenário internacional.

3.5.5. Os mega-acordos em negociação

O cenário negociador internacional hoje se caracteriza por um relativo enfraquecimento da instituição-base encarregada de assegurar a disciplina nas relações comerciais entre os países. A OMC, sucessora do GATT, tem se visto afetada por uma profusão de acordos preferenciais bilaterais e plurilaterais, que ocorre em paralelo às diversas tentativas até aqui frustradas de avançar em nova rodada negociadora multilateral.

Ao mesmo tempo, alguns desses acordos têm um significado diferenciado, uma vez que envolvem algumas das principais economias do planeta e que as disciplinas negociadas com frequência vão além do que já foi acordado até aqui no âmbito da OMC. A concretização desses chamados “mega-acordos” implicará a consolidação de vínculos mais intensos entre essas economias e introduzirá

em um cenário até aqui quase monotônico de negociações na OMC uma nova lógica, tanto em termos de processo negociador quanto de facilitação de novos processos produtivos, ao privilegiar a dimensão de cadeias de valor e a interação entre países distintos.

Essa nova realidade impõe à maior parte dos países em desenvolvimento um desafio de magnitude não desprezível. Entre outras economias, a brasileira não faz parte de nenhum desses exercícios negociadores nem participa de modo significativo das cadeias de valor, portanto o impacto potencial da concretização desses mega-acordos pode ser expressivo. Ao menos sete efeitos podem ser previstos desde já:

3.5.5.1. Efeito *latecomer*

Um dos efeitos desses acordos está relacionado ao *timing* de negociações.

Já desde a década de 1990 que se observam diversas iniciativas para liberalizar o comércio entre os EUA e a União Europeia: a Declaração Transatlântica (1990), a Nova Agenda Transatlântica (1995), a Parceria Econômica Transatlântica (1999) e a Iniciativa Econômica EUA-UE (2005). São iniciativas que compreendem quase a metade do PIB mundial.

Em 2005, foi feito o Acordo de Parceria Econômica Transpacífico (TPP), entre Brunei, Chile, Nova Zelândia e

Singapura, ao qual se uniram os EUA em 2011. Mas desde 2010 há negociações no âmbito da TPP, compreendendo Austrália, Brunei, Chile, Canadá, Japão, Malásia, México, Nova Zelândia, Peru, Singapura, EUA e Vietnã. Esse acordo amplo foi aprovado pelos líderes desses países no final de 2015.

Em 2013, foi lançada a Parceria para o Comércio e o Investimento Transatlânticos (TTIP), foi firmado acordo preferencial entre a União Europeia e o Japão, foi firmado acordo de preferências entre a China, o Japão e a Coreia do Sul e lançada a Parceria Econômica Ampla Regional (RCEP), entre os dez membros da *Association of Southeast Asian Nations* (ASEAN), a Austrália, a Índia, a Nova Zelândia, a China, o Japão e a República da Coreia.

Ao mesmo tempo, diversos países membros da OMC firmaram o Acordo sobre Comércio de Serviços (TISA – *Trade in Services Agreement*), em que há intenção explícita de gradualmente forçar outros países a aderir, de modo a se obter um acordo global sobre serviços.

Essas iniciativas têm peso diferenciado, por algumas razões:

- i. sua concentração no tempo;
- ii. o número e o tamanho das economias envolvidas;
- iii. o envolvimento de temas de razoável complexidade de negociação, uma vez que a agenda vai além das preferências tarifárias;

- iv. o tratamento de disciplinas que em sua maior parte não foram negociadas no âmbito da OMC;
- v. sua concretização transcende o âmbito bilateral, dando margem a grandes espaços econômicos, seja na Ásia ou nos países banhados pelos oceanos Pacífico e Atlântico;
- vi. seu foco em barreiras não tarifárias, cuja negociação é mais complexa naturalmente deverá levar à ênfase em negociações bilaterais e plurilaterais, como possível debilitamento dos fóruns multilaterais.

3.5.5.2. Efeito desvio de comércio

Uma segunda dimensão tem a ver com as estimativas de possível criação/desvio de comércio.

Esse tipo de análise é sempre arriscado, uma vez que não estão conhecidas as condições acertadas na maior parte desses acordos e dado que as informações disponíveis permitem uma avaliação mais de tipo estática comparativa do que uma antevisão dos efeitos dinâmicos.

À época da negociação do Acordo Tratado Norte-Americano de Livre Comércio (NAFTA – *North American Free Trade Agreement*), houve uma profusão de modelos econômicos que sugeriam um impacto reduzido sobre a economia brasileira. Esses modelos partiam da situação vigente dos fluxos de comércio à época das negociações.

O tempo mostrou que os efeitos dinâmicos podem ser bem mais expressivos. Algo semelhante ocorre hoje na reação oficial com respeito à Aliança do Pacífico: há uma tendência a menosprezar seus impactos, com base nos números hoje disponíveis de fluxos de comércio e investimento entre os países participantes dessa Aliança e os membros do Mercosul.

Desnecessário dizer que a mesma preocupação com eventual desvio de comércio aplica-se aos fluxos de investimento externo.

3.5.5.3. Efeito Geopolítico

Já foi mencionado que um provável resultado desses acordos é a criação de espaços econômicos que nem sempre correspondem à configuração das regiões geográficas.

Mas esse conjunto de acordos tem uma particularidade geopolítica não desprezível.

Os EUA negociam ao mesmo tempo o Acordo Transpacífico (TPP), que inclui as maiores economias da Ásia, com as notáveis exceções da China e da Coreia do Sul. Mas a Coreia do Sul já tem acordo preferencial firmado com os EUA. No caso de concretização das negociações tanto do TPP quanto do TTIP com a União Europeia, isso dará aos EUA mais uma condição única (além da emissão da principal moeda) de presença no cenário internacional.



Essa condição permitirá, em princípio, àquele país ter uma condição diferenciada no âmbito das negociações na OMC, assim como uma relação mais forte, em termos comerciais, em sua relação com a China.

No caso dos países em desenvolvimento não participantes, isso implicará a necessidade de opção mais explícita de alinhamento e, eventualmente, pressão para negociações bilaterais com ambas potências.

3.5.5.4. Efeito queda de braço

Durante as negociações da Rodada Uruguai, foi firmado o acordo NAFTA. Como é sabido, ele compreende diversas disciplinas que regulam o comércio de serviços entre os participantes.

Isso foi apresentado de forma exaustiva como um exemplo de que é possível chegar-se a um acordo sobre o comércio de serviços entre países desenvolvidos e uma economia em desenvolvimento. Esse mantra acabou levando à inclusão da agenda de serviços – via GATS – no âmbito da organização que sempre lidou com a disciplina no comércio de mercadorias.

Algo semelhante pode ocorrer agora.

São frequentes as percepções, por parte dos europeus, de que a concretização do TTIP provocará um enfraquecimento dos mecanismos de proteção aos consumidores europeus, assim como criará mecanismos pelos

quais agentes econômicos poderão acionar legalmente Estados, com o que é previsível a margem para os benefícios que grandes empresas atuando em ambos os mercados poderão obter.

Essas percepções são reforçadas pelo próprio formato de comunicado formal, pelo governo dos EUA, quando do início das negociações do TTIP: trata-se de ampliar o acesso ao mercado da União Europeia para produtos dos EUA, eliminar barreiras não tarifárias que dificultam o fluxo de mercadorias, melhorar o acesso ao mercado de serviços, reduzir as diferenças nas regulações entre os dois mercados e desenvolver novos formatos de cooperação entre ambos os participantes.

No caso de sucesso nas negociações do TTIP, é possível imaginar-se um cenário parecido com o da Rodada Uruguai, como descrito acima. Argumentos do tipo “mesmo os parceiros europeus reconheceram tais e tais medidas como importantes para seu desempenho” podem vir a ser enfatizados como “ferramentas” para induzir negociações bilaterais.

3.5.5.5. Efeito processo negociador

A lógica negociadora nesses espaços é distinta daquela vivenciada em organismos multilaterais, porque o número de agentes envolvidos é menor, e a relação de força é mais nítida, com o que o grau de influência da agenda

negociadora por parte das economias mais fortes é naturalmente mais alto.

No caso das negociações do TPP, por exemplo, parte dos desencontros remanescentes está relacionada com as posições por parte dos EUA e do Japão em relação à política agrícola. No caso do TTIP, há resistência, do lado europeu, com relação aos mecanismos de solução de controvérsias entre investidor e Estado, com relação à harmonização regulatória (mais estrita no caso europeu, em particular no tocante a produtos agrícolas e ao acesso a medicamentos) etc.

Na eventualidade de conclusão das negociações no âmbito do TTIP, será possível, tanto aos europeus quanto aos estadunidenses, sinalizar aos demais países as vantagens de um processo negociador fechado e com relativamente baixa participação de diversos segmentos da sociedade.

3.5.5.6. Efeito agenda

Como foi dito acima, boa parte dos temas em negociação nesses grandes Acordos não foi considerada no âmbito da OMC.

Um exemplo é o processo de imposição – a todos os signatários do Acordo TPP – de regras mais explícitas com relação à propriedade intelectual, com ampla dimensão. Outros exemplos estão relacionados com as disposições,

no TTIP, sobre segurança alimentar e produção agrícola e agropecuária, assim como com as normas regulando produtos químicos, com os procedimentos na relação entre investidores e Estados, e outros.

Isso compõe uma agenda que – se aparentemente não guarda relação direta com o comércio de mercadorias – na prática cria ambientes de mercado que podem ser decisivos para esse comércio, em particular quando se pensa na relação direta entre as decisões de investir e as condições oferecidas pelos mercados interessados em atrair recursos.

O resultado líquido no médio prazo para os países que não estão participando desse conjunto de iniciativas nem tomando quaisquer medidas compensatórias é ter de vir a lidar com agendas negociadoras totalmente novas e para as quais é razoável imaginar que não haja preparação adequada desde já.

3.5.5.7. Efeito exclusão

Existe forte grau de interação das preferências comerciais e o potencial de exploração de complementaridades produtivas, segundo as chamadas Cadeias Globais de Valor.

De um modo geral, a participação dos países da América Latina e da África nessas cadeias é reconhecida-mente baixa. E quando ocorre é no fornecimento de in-



