

SETOR EXTERNO

O comércio exterior e a ameaça do protecionismo

*Beky Moron de Macadar**

Protecionismo no comércio mundial

A escalada protecionista que está permeando o comércio internacional poderá afetar negativamente o comércio exterior brasileiro e deverá levar as autoridades nacionais a atualizarem os dispositivos das barreiras não tarifárias — nova legislação de direitos compensatórios e "antidumping" —, no sentido de poderem reagir rapidamente a medidas arbitrárias e ao comércio desleal.

Mesmo com esse aumento das barreiras protecionistas, o Governo deverá partir para estímulos seletivos e financiamentos às exportações nos moldes do Programa de Financiamento às Exportações (PROEX), recentemente reformulado.

Dentre as barreiras comerciais não tarifárias que vêm sendo erigidas especialmente nos países desenvolvidos, destaca-se o selo ecológico da Comunidade Econômica Européia (CEE), também conhecido como Selo Verde, para identificar produtos que atendam a padrões de proteção ambiental durante o seu ciclo de vida. Uma vasta gama de produtos será coberta pelo Selo Verde, o qual deverá ser exigido nos mais diversos produtos da pauta de exportações brasileiras, dentre eles papel e celulose, tecidos e materiais isolantes, tintas e vernizes, sapatos e embalagens, móveis e eletrodomésticos, etc.

Pelo lado brasileiro, a reação já se faz sentir, e a Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) já está tomando providências para criar o selo verde brasileiro, destinado a identificar perante os consumidores os produtos menos prejudiciais ao meio ambiente e que gozarão desse certificado ambiental. Desse modo, o selo verde brasileiro poderá representar um importante instrumento para coibir potenciais barreiras comerciais impostas por parceiros comerciais do Brasil sob o argumento da inadequação a padrões ambientais.

Outro indicador de agravamento do protecionismo pode ser percebido no relatório anual da representação de comércio exterior dos Estados Unidos, a United States Trade Representative (USTR). Por esse relatório, o Brasil passou neste ano da lista de países que estavam em "observação prioritária" para a lista de países "prioritários" na linha de represálias da Lei do Comércio norte-americana. O motivo alegado é a falta de proteção adequada à propriedade intelectual (patentes, marcas, *copyrights* e segredo comercial). A USTR afirma que a legislação atual não cobre ampla gama de produtos e que a nova legislação em tramitação no Congresso brasileiro não prevê adequada e

* Economista da FEE

efetiva proteção conforme seus critérios. Assim, a USTR deverá iniciar uma investigação com prazo de seis meses, prorrogáveis por mais um trimestre, para chegar a uma decisão final sobre possíveis sanções comerciais. A ameaça de retaliações é uma espécie de chantagem sobre o Congresso Nacional brasileiro para acelerar a aprovação do projeto de lei sobre propriedade intelectual. Os produtores de bens cuja participação é substancial na pauta de exportações brasileiras para os Estados Unidos temem ser atingidos pelas sanções comerciais e exigem uma rápida definição dos parlamentares.

A insatisfação norte-americana com os termos da Lei de Propriedade Industrial atualmente em discussão no Congresso brasileiro concentra-se em quatro pontos básicos de divergência:

- o patenteamento dos seres vivos, que os EUA querem bem abrangente, enquanto o Brasil procura restringi-lo aos microorganismos, desde que utilizados em processos industriais;
- a licença compulsória, com o Brasil querendo a obrigatoriedade de fabricação local do objeto da patente concedida, enquanto os norte-americanos defendem os direitos de patente também para os importados;
- a importação paralela, para impedir abusos eventuais do concessionário ou do titular da patente, permitindo que qualquer pessoa possa importar o produto, desde que o exportador seja licenciado pelo titular da patente;
- a exclusão da proteção ao *pipeline*, que permitiria o reconhecimento de patentes de produtos registrados no Exterior com prazo superior a um ano. O Brasil procura enquadrar apenas os produtos ainda não lançados no mercado.

Uma outra manifestação do crescente protecionismo norte-americano foi a decisão tomada em 22.06.93 pelo Departamento de Comércio dos Estados Unidos de adotar sobretaxas de direitos compensatórios e "antidumping" contra a importação de produtos de aço de 19 países¹. A decisão do Departamento de Comércio entrará em vigor em 5 de agosto deste ano, 45 dias depois de ter sido adotada, se, até essa data, a Comissão de Comércio Internacional (ITC, na sigla em inglês) dos Estados Unidos comprovar que as importações com subsídios ou *dumping* provocaram, ou ameaçam provocar, danos à indústria dos Estados Unidos.

O Brasil foi colocado na lista por alegadas práticas de *dumping* e de subsídios governamentais. As sanções acumulam-se e atingem toda a indústria siderúrgica brasileira e não apenas as três empresas que estavam sob investigação desde janeiro último e que tinham sido objeto de tarifas provisórias de até 109%: a estatal COSIPA e as recém-privatizadas USIMINAS e Companhia Siderúrgica Nacional (CSN).

A imposição de sobretaxas sobre o aço representa uma medida protecionista dos Estados Unidos às grandes companhias siderúrgicas ineficientes desse país que lutam contra uma constante perda de mercado para os produtores internacionais mais eficientes, como também para as miniusinas do seu próprio país. O protecionismo norte-americano é facilitado por dispositivos da Lei do Comércio, que permitem que se abra um processo com base na queixa documentada de qualquer parte interessada que alegue ter sido prejudicada pela competição desleal externa.

¹ Os países são os seguintes: Argentina, Austrália, Áustria, Bélgica, Brasil, Inglaterra, Canadá, Finlândia, França, Alemanha, Itália, Japão, Coreia do Sul, México, Holanda, Polônia, Romênia, Espanha e Suécia.

Balança comercial brasileira

A balança comercial brasileira fechou o mês de maio com um valor expressivo para a corrente de comércio no período acumulado jan.-maio, totalizando US\$ 24,476 bilhões (Tabela 1) e representando um resultado 15,08% superior ao de 1992. O fato alentador é a recuperação do saldo da balança comercial em maio (US\$ 1,45 bilhão), 69% superior ao saldo de abril (US\$ 858 milhões), visto que este último, considerando dados ainda preliminares e sujeitos à nova revisão, representou uma queda de 30,69% em relação a abril de 1992 (US\$ 1,238 bilhão) e de 45,52% em relação a março de 1993 (US\$ 1,575 bilhão).

Tabela 1

Balança comercial brasileira — maio/1992-93 e jan.-maio/1992-93

DISCRIMINAÇÃO	(US\$ milhões)					
	MAIO			JAN-MAIO		
	1993	1992	Δ% 1993/1992	1993	1992	Δ% 1993/1992
Exportação	3 037	2 942	3,23	15 514	13 544	14,54
Importação	(1) 1 587	1 565	1,40	(1) 8 962	7 723	16,04
Saldo	(1) 1 450	1 377	5,30	(1) 6 552	5 821	12,56
Corrente de comércio	(1) 4 624	4 507	2,59	(1) 24 476	21 267	15,08

FONTE DOS DADOS BRUTOS: SECEX/DTIC.
MICT.

(1) Dado preliminar.

As exportações mostraram um desempenho favorável no acumulado jan.-maio, atingindo a cifra de US\$ 15,514 bilhões, 14,54% superior às vendas externas do mesmo período de 1992 (US\$ 13,544 bilhões). As importações acumuladas até maio totalizaram US\$ 8,962 bilhões, valor que supera em 16,04% as compras externas realizadas no período jan.-maio de 1992 (US\$ 7,723 bilhões).

A elevação da corrente de comércio e as diferentes taxas de crescimento das exportações e das importações — as últimas aumentando a taxas mais elevadas do que as primeiras — estariam a revelar um novo comportamento da balança comercial brasileira.

A defasagem cambial do cruzeiro em relação ao dólar (15% em abril) e do cruzeiro em relação à cesta de moedas (12,5% no mesmo mês) tem favorecido as importações, mas não é o único fator relevante (PEREIRA, 1993, p. 26).

A própria retomada do nível de atividade (embora persistam dúvidas sobre a sua sustentabilidade), a manutenção do programa de reduções tarifárias, nos prazos previstos, em relação ao MERCOSUL e ao resto do Mundo, bem como a reestruturação

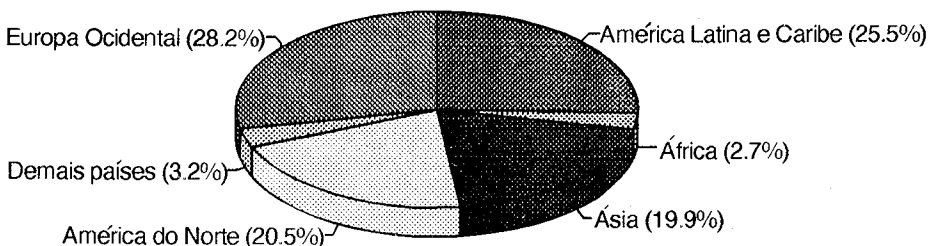
industrial em curso no Brasil, como forma de ajuste às exigências da estratégia de integração competitiva na economia mundial, também têm contribuído para o aumento das compras externas, além da defasagem cambial acima citada.

A composição da pauta de importação brasileira, conforme dados preliminares para o primeiro quadrimestre de 1993, indica que o expressivo crescimento vem ocorrendo principalmente pelo aumento das aquisições de itens dos setores de bens de capital, matérias-primas e intermediários, com destaque para máquinas para processamento de dados, suas partes e acessórios, equipamentos e aparelhos eletrônicos, máquinas têxteis, produtos químicos, matérias plásticas artificiais, combustíveis, exceto petróleo, autopeças, algodão, trigo e fertilizantes. As aquisições de bens de consumo não têm apresentado variação significativa em relação ao mesmo período do ano passado, e o item que apresenta o crescimento mais expressivo dentre os bens de consumo importados é o de veículos para passageiros.

Com relação às exportações, verifica-se nos últimos anos uma mudança relevante nas vendas externas brasileiras por blocos econômicos e por país de destino (Gráfico 1). Os países da OCDE vêm perdendo participação relativa nas exportações do Brasil, em parte por causa da crise econômica que atinge os países da América do Norte, Europa e Japão. Conseqüentemente, o atual dinamismo das vendas brasileiras decorre principalmente do aquecimento da demanda por parte dos países da América Latina e do Caribe, bem como das vendas para países asiáticos em desenvolvimento, com especial destaque para a China.

GRÁFICO 1

COMPOSIÇÃO DAS EXPORTAÇÕES BRASILEIRAS SEGUNDO OS PRINCIPAIS MERCADOS DE DESTINO — JAN-ABR/93



O Rio Grande do Sul continuou, em maio, como o segundo estado exportador do País, com uma participação de 14,01% nas exportações totais do período jan.-maio de 1993, apresentando um aumento de 135,45% no valor exportado, em relação ao mesmo período de 1992. Em junho último, o Rio Grande do Sul foi escolhido pelo Ministério da Indústria, Comércio e Turismo para lançar o programa nacional Novos Pólos de Comércio Exterior. O programa tem como objetivo transformar centros de produção em pólos de comércio exterior e prevê um trabalho conjunto do Ministério com órgãos estaduais e entidades de classe na promoção de parcerias entre as indústrias e no fomento de ações que facilitem o acesso dos produtos brasileiros aos mercados externos. No Rio Grande do Sul, oito setores foram escolhidos pelo Ministério para receber estímulos do Governo Federal: artefatos de couro, carne de frango, carne suína, chocolate, conservas alimentícias, móveis, pescado e fumo (ZH, 24.6.93, p.9).

Redução das tarifas de importação

Foi mantida a data de 1º de julho de 1993 para a implementação da última fase do programa de reforma tarifária, instituído no Brasil em fevereiro de 1991. Pelo cronograma, a tarifa média brasileira passou de 17,1% para 14,2%, a tarifa modal permaneceu em 20%, e o desvio-padrão passou de 10,7% para 7,9%. Nessa mesma data, e conforme o cronograma de desgravação progressivo e automático do MERCOSUL, a preferência tarifária para os países-membros aumentou de 68% para 75%.

A política brasileira de comércio exterior tem sido a de manter os compromissos assumidos em relação às tarifas e, de agora em diante, fazer um esforço para aperfeiçoar os mecanismos compensatórios existentes — como direitos "antidumping" e sobretaxas — para os casos em que a produção nacional enfrente problemas de competitividade em decorrência da concorrência predatória de bens importados. O atual Código Fiscal Brasileiro não reconhece a retroatividade, ao contrário dos códigos da CEE e dos Estados Unidos. Pela legislação brasileira de direitos compensatórios — direitos cobrados para neutralizar subsídios no país de origem —, a sobretaxa não pode ser aplicada retroativamente ao momento em que a investigação é aberta e começa a contar apenas a partir do momento em que o Governo determina danos à produção nacional, o que tem levado os importadores brasileiros a aumentarem as quantidades compradas no Exterior quando percebem que o produto está sob investigação, aumentando, assim, o prejuízo aos produtores locais. Quanto aos direitos "antidumping", o Governo propõe-se a rever os procedimentos para a abertura de investigações, ajustando-os a critérios mais realistas de prazo, que, no Brasil, são muito exíguos. Tal fato leva, muitas vezes, ao descumprimento dos mesmos, o que pode invalidar a queixa, já que, de acordo com as regras do GATT, o não-cumprimento dos prazos é motivo para anulação da reclamatória.

Em relação ao MERCOSUL, uma das questões que mais preocupa as autoridades dos países-membros no momento é a definição da tarifa externa comum, pois a falta de um acordo a esse respeito inviabiliza a constituição de uma união aduaneira, pré-requisito para a constituição de um mercado comum. Nesse sentido, deve-se salientar que a posição de maior flexibilidade tomada pelo Brasil na IV Reunião do Conselho do Mercado Comum, em 1º de julho deste ano, em Assunção, mostrou o fortalecimento da vontade política de "apostar" no projeto MERCOSUL como base da estratégia de liderar a integração do bloco latino-americano.

Pelo acordo preliminar, a amplitude das faixas tarifárias que valerão para a tarifa externa comum já foi fixada em dezembro de 1992 — entre zero e 20% para aproximadamente 85% dos produtos e entre 20 e 35% para os restantes 15% não facilmente harmonizáveis e que, por isso, passarão a compor uma lista reduzida de exceções. Inicialmente, o Brasil tinha insistido na elaboração de uma lista única de exceções para todos os países-membros. Contudo, na falta de um consenso, a delegação brasileira flexibilizou sua posição, passando a aceitar que as listas tenham vigência apenas nos respectivos países. Assim, caberá a cada país elaborar sua própria lista de exceções, a qual terá duração máxima de seis anos (isto é, até o ano 2001), com redução progressiva das tarifas para os produtos que estiverem entre 20 e 35%, sendo esta última a alíquota máxima já acordada dentro do MERCOSUL.

O Governo brasileiro propôs que, para todos os produtos que tiverem alíquota entre zero e 20%, não haja lista de exceções, permanecendo apenas a excepcionalidade para os produtos que estiverem entre 20 e 35%. A delegação brasileira também propôs que os produtos que tiverem uma tarifa externa comum entre zero e 20% contem com uma dispersão tarifária num total de 11 níveis diferentes, com intervalos de dois pontos percentuais entre si, ou seja, 0, 2%, 4%, 6%,... 20%. Esse intervalo de dois pontos percentuais representou um significativo avanço nas negociações, que, até esse momento, apenas consideravam intervalos de cinco pontos percentuais, isto é, 0, 5%, 10%, 15% e 20%, fato que desagradava aos outros três países.

A proposta brasileira foi aceita, e sua análise passa a fazer parte dos trabalhos do Subgrupo de Trabalho nº 10, que trata da tarifa externa comum.

Falta agora harmonizar os 11 níveis tarifários para os produtos dos quatro países, de forma que os produtos se encaixem nos vários níveis propostos.

Depois do dia 30 de setembro, de acordo com o cronograma estabelecido em Assunção, as medidas serão analisadas pelos Vice-Ministros de Economia dos quatro países em meados de outubro. O resultado desses trabalhos deverá ser apresentado, no dia 30 de novembro, na reunião de Ministros de Economia e Presidentes de Bancos Centrais do MERCOSUL, que o levarão ao próximo encontro do Conselho do Mercado Comum, com a participação dos Presidentes nacionais, em dezembro deste ano.

A posição dos países-membros do MERCOSUL é a de que, em 1º de janeiro de 1995, entrará em vigência a tarifa externa comum. Como as listas de exceções serão diferentes para cada país, haverá a necessidade de regras de origem rigorosas e até a imposição de cotas, para impedir a triangulação, isto é, a introdução, num certo país, de produtos importados por um outro com tarifas mais baixas.

Os produtos que estão apresentando maior dificuldade de harmonização são os das áreas de carnes; leite e produtos lácteos; óleos combustíveis e minerais; produtos químicos orgânicos; produtos farmacêuticos; produtos diversos da indústria química; máquinas e artefatos mecânicos; máquinas e aparelhos elétricos; veículos e material ferroviário; e veículos, automóveis e tratores.

Acerto externo

O Comitê Assessor dos Bancos Credores e o Governo brasileiro chegaram a um acordo final sobre as diretrizes para o reequilíbrio das opções selecionadas pelos bancos credores privados no âmbito do Plano de Financiamento de 1992 do Brasil. Segundo o

entendimento, o total da dívida a ser trocada por *par bonds* (bônus ao par, sem desconto, mas com juros mais baixos) não poderá passar de 40% do total de seus ativos em dívida antiga do Brasil. O mínimo de escolhas pelo *discount bond* (bônus de desconto e com juros mais altos) é de 35%. Os bancos podem ter até 80% de seus ativos antigos convertidos nos dois bônus com garantia para o principal e os juros, mas essa composição só poderá ocorrer se a escolha pelo bônus de desconto superar os 35%. Para o caso de não ser possível obter, até o dia 9 de julho, o reequilíbrio das opções acertado com o Comitê dos bancos, foram criados mecanismos automáticos e compulsórios de rateio.

O Governo brasileiro solicitou aos cerca de 900 bancos credores o adiamento da data da troca dos títulos velhos pelos bônus do dia 31 de julho para até 30 de novembro próximo.

Inicialmente, a parcela da dívida externa em discussão com os bancos credores beirava os US\$ 40 bilhões. Contudo, na medida em que os números começaram a ser reconciliados com os registros do Banco Central do Brasil, verificou-se que cerca de 10% desse valor foi retirado do estoque em poder de bancos estrangeiros através de diversos mecanismos: aumento dos títulos do País em poder de bancos brasileiros, operações de *swap*, isto é, troca de dívidas bilaterais com a compra de títulos no mercado secundário, e outras operações de cancelamento. Desse modo, as negociações reais com os bancos credores privados devem se situar em cerca de US\$ 36 bilhões.

Por outra parte, em fevereiro de 1992, o Brasil fechou um acordo com o Clube de Paris para o refinanciamento das dívidas de governo a governo, englobando as dívidas vencidas até 1991 e as que venceriam de 1992 até 31 de agosto de 1993, num montante total de US\$ 13,8 bilhões. A aplicação desse acordo obtido no ano passado está em suspenso, à espera do aval do Fundo Monetário Internacional (FMI). Apesar disso, o Brasil tem pago em dia seus compromissos junto aos credores oficiais e já assinou acordos bilaterais com 11 dos 13 membros do Clube de Paris. A falta de um acordo *stand by* (acordo de monitoramento) entre o Brasil e o FMI levou à concessão de um primeiro *waiver* (dispensa temporária de obrigações) ao País em janeiro último e de um novo *waiver* em junho deste ano, considerando o cumprimento em dia pelo Brasil das outras condições estabelecidas em 1992 — pagamento em 1992 e 1993 do equivalente à metade dos juros atrasados acumulados (US\$ 4,1 bilhões).

Bibliografia

- BALANÇA COMERCIAL BRASILEIRA (1993). Brasília: Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo/ SECEX/DTIC, abr.
- PEREIRA, Lia Vals (1993). Setor externo: balança comercial de abril e perspectivas. **Conjuntura Econômica**, Rio de Janeiro: FGV, v.47, n.6, p.25-27, jun.
- ZERO HORA (24.6.93). Programa contempla as exportações do Rio Grande do Sul. Porto Alegre: RBS. p.9.
- ZERO HORA (9.7.93). Superávit acumulado no ano chega a US\$ 6,552 bilhões. Porto Alegre: RBS. p.34-35.